

# **Euroopan unionin vallankäytön vaikuttavuus suhteessa euroalueen jäsenvaltioihin eurokriisin jälkeen**

Tapausesimerkkeinä Italian ja Saksan  
maakohtaiset suositukset

**Elisa Tarkiainen**

Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Yleinen valtio-oppi,

maailmanpolitiikan tutkimus

Pro gradu -tutkielma

Marraskuu 2020



<b>Tiedekunta – Fakultet – Faculty</b> Valtiotieteellinen tiedekunta		<b>Koulutusohjelma – Utbildningsprogram – Degree Programme</b> Politiikan ja viestinnän maisteriohjelma
<b>Tekijä – Författare – Author</b> Elisa Tarkiainen		
<b>Työn nimi – Arbetets titel – Title</b> Euroopan unionin vallankäytön vaikuttavuus suhteessa euroalueen jäsenvaltioihin eurokriisin jälkeen. Tapausesimerkkeinä Italian ja Saksan maakohtaiset suositukset.		
<b>Oppiaine/Opintosuunta – Läroämne/Studieriktning – Subject/Study track</b> Yleinen valtio-oppi, maailmanpolitiikan tutkimuksen linja		
<b>Työn laji – Arbetets art – Level</b> Pro gradu -tutkielma	<b>Aika – Datum – Month and year</b> Marraskuu 2020	<b>Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages</b> 80 + 9
<b>Tiivistelmä – Referat – Abstract</b> <p>Tutkielma muodostaa vastauksen kysymykseen, kuinka vaikuttavaa Euroopan unionin vallankäyttö suhteessa euroalueen jäsenvaltioihin on ollut eurokriisin jälkeen Italian ja Saksan tapausesimerkkien kautta. Tutkielmassa tarkastellaan Italian ja Saksalle kohdistettuja maakohtaisia suosituksia ja niiden toimeenpanoa kyseisissä jäsenvaltioissa. Maakohtaiset suositukset ovat väline talouspolitiikan yhteensovittamiseksi EU:ssa. Eurokriisi on vedenjakaja euroalueen kehityksessä, sillä kriisillä oli merkittävä vaikutus euroalueen talouspolitiikan yhteensovittamisesta koskeviin sääntöihin. Tutkielman lähtökohta on havainto siitä, että eurokriisin aikaisten talouspolitiikan yhteensovittamisesta tehtyjen uudistusten takia EU:n instituutioita ja pääasiassa Euroopan komissiota kritisoidaan jäsenvaltioiden talouspoliittisen päätösvallan rajoittamisesta. Jäsenvaltioiden välillä on kuitenkin vaihtelua sen suhteen, kuinka paljon jäsenvaltiot tosiasiallisesti noudattavat niille kohdistettuja maakohtaisia suosituksia.</p> <p>EU:n vallankäyttö määritellään poliittisen ja instrumentaalisen johtamisen kykyä toimia tehokkaasti yhdessä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Jotta jokin uudistus saadaan poliittiselle agendalle EU:ssa, tarvitaan korkean tason poliittista johtajuutta. Jotta epämääräiset ideat saadaan muutettua oikeudellisesti sitoviksi uudistuksiksi EU:ssa, tarvitaan lisäksi instrumentaalista johtajuutta. Poliittisessa vallassa on kyse ideoilla johtamisesta ja yhteisten tavoitteiden asettamisesta. Instrumentaalinen valta perustuu asiantuntemukseen, kykyyn ja haluun toteuttaa tai olla toteuttamatta poliittista valtaa.</p> <p>Tutkielma on kvalitatiivinen tutkimus, ja perustuu empiiriseen aineistontarkasteluun ja sisällönanalyysiin. Tutkimusaineisto koostuu Italian ja Saksalle osoitetuista maakohtaisista suosituksista vuosilta 2013, 2015, 2017 ja 2019 sekä Italiaa ja Saksaa koskevista Euroopan komission maaportteista vuosilta 2014, 2016, 2018 ja 2020. Tutkimusaineisto täydentyy Italian ja Saksan valtiovarainministeriöiden Euroopan komissiolle toimittamilla vakausohjelmilla sekä aiemmillä tutkimuksilla maakohtaisten suositusten toimeenpanosta.</p> <p>Tutkielma vahvistaa aiempien maakohtaisten suositusten toimeenpanoa käsitelleiden tutkimusten johtopäätöksiä Italian ja Saksan osalta. EU:n vallankäyttö suhteessa euroalueen jäsenvaltioihin eurokriisin jälkeen ei ole ollut kovin vaikuttavaa. Maakohtaisilla suosituksilla ei voida pakottaa euroalueen jäsenvaltioita muuttamaan talouspolitiikkaansa. Eurokriisin jälkeen päivitetty talouspolitiikan yhteensovittamis- ja valvontajärjestelmä mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot voivat valikoida suosituksista ja säännöistä ne, jotka parhaiten sopivat yhteen kansallisten talouspolitiikan tavoitteiden kanssa. Jotta EU:n vallankäyttö suhteessa euroalueen jäsenvaltioihin olisi voimassa olevan talouspolitiikan yhteensovittamis- ja valvontajärjestelmän puitteissa vaikuttavampaa, tutkielman johtopäätös on, että poliittisen johtajuuden eli jäsenvaltioiden ja instrumentaalisen johtajuuden eli Euroopan komission välistä luottamusta tulisi vahvistaa. Jäsenvaltioiden tulisi ottaa enemmän omistajuutta euroalueen kehityksestä ja maakohtaisten suositusten sisällöistä. Maakohtaisia suosituksia ja niiden valvontaa tulisi johdonmukaistaa, tasapuolistaa ja muuttaa läpinäkyvämmäksi.</p> <p>Koronakriisin seuraukset vaikuttavat euroalueen kasvu- ja kehitysnäkymiin, talouspolitiikan yhteensovittamisen edellytyksiin sekä keskusteluun Euroopan keskuspankin rahapolitiitisesta mandaatista vielä pitkään. Eurokriisin takia päivitetyn talouspolitiikan yhteensovittamis- ja valvontajärjestelmän toimintaa tulee uudelleen arvioida suhteessa muuttuneisiin olosuhteisiin. Koronakriisi tulee entisestään syventämään taloudellisia ja sosiaalisia eroja EU:n jäsenvaltioissa ja niiden välillä. Jatkotutkimus EU:n roolista talous-, sosiaali- ja työllisyyspolitiikan yhteensovittamisessa euroalueella on tärkeää EU:n sekä talous- ja rahaliiton yleisen hyväksyttävyyden kannalta.</p>		
<b>Avainsanat – Nyckelord – Keywords</b> Valta, Euroopan unioni, euroalue, eurokriisi, maakohtaiset suositukset, tapaustutkimus, Italia, Saksa		
<b>Ohjaaja – Handledare – Supervisor</b> Maailmanpolitiikan professori Teivo Teivainen		
<b>Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited</b> Helsingin yliopiston kirjasto, Helsingfors universitets bibliotek, Helsinki University Library		

## SISÄLLYS

<b>1</b>	<b>JOHDANTO</b>	<b>1</b>
1.1	Tutkimusaiheen esittely ja tutkimusongelma	1
1.2	Perusta ja oikeutus talouspolitiikan yhteensovittamiselle EU:ssa	6
1.3	Eurokriisin vaiheista ja vaikutuksista	10
<b>2</b>	<b>KIRJALLISUUS JA TEORIA</b>	<b>17</b>
2.1	Euroalueen jäsenvaltioiden keskinäisistä vuorovaikutussuhteista	17
2.2	Talouspolitiikan yhteensovittaminen eurokriisin jälkeen: six pack, two pack, fipo-sopimus ja eurooppalainen ohjausjakso	21
2.3	Vallankäyttö talouspolitiikan yhteensovittamisessa EU:ssa	29
<b>3</b>	<b>METODIT JA AINEISTO</b>	<b>35</b>
3.1	Aiempia tutkimuksia maakohtaisten suositusten toimeenpanosta	35
3.2	Italian maakohtaiset suositukset ja arviot niiden toimeenpanosta	41
3.3	Saksan maakohtaiset suositukset ja arviot niiden toimeenpanosta	46
<b>4</b>	<b>ANALYYSI JA TULOKSET</b>	<b>50</b>
4.1	Italian tapausesimerkki vallankäytön vaikuttavuudesta	50
4.2	Saksan tapausesimerkki vallankäytön vaikuttavuudesta	60
4.3	Pohdintaa Italian ja Saksan tapausesimerkeistä	71
<b>5</b>	<b>JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>76</b>
	<b>LÄHTEET</b>	<b>81</b>

## **KUVAT**

Kuva 1:	Eurooppalaisen ohjausjakson työnjako, Euroopan unioni 2017.	25
---------	---	----

## **TAULUKOT**

Taulukko 1:	Italian makrotalouden epätasapainotila-arviot ja Euroopan unionin neuvoston suositukset 2013, 2015, 2017 ja 2019.	41
Taulukko 2:	Euroopan komission arvio vuosien 2013, 2015, 2017 ja 2019 maakohtaisten suositusten edistymisestä Italiassa.	45
Taulukko 3:	Saksan makrotalouden epätasapainotila-arviot ja Euroopan unionin neuvoston suositukset 2013, 2015, 2017 ja 2019.	46
Taulukko 4:	Euroopan komission arvio vuosien 2013, 2015, 2017 ja 2019 maakohtaisten suositusten edistymisestä Saksassa.	49

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimusaiheen esittely ja tutkimusongelma

Tämä pro gradu -tutkielma käsittelee Euroopan unionin (myöhemmin myös EU) vallankäytön vaikuttavuutta suhteessa euroalueen jäsenvaltioihin eurokriisin jälkeen. Tutkimusala on maailmanpolitiikan tutkimus ja erityisesti globaali poliittinen talous ja hallinta. Tutkielma muodostaa vastauksen kysymykseen, kuinka vaikuttavaa Euroopan unionin vallankäyttö suhteessa euroalueen jäsenvaltioihin on ollut eurokriisin jälkeen käyttäen tapausesimerkkeinä Italialle ja Saksalle kohdistettuja maakohtaisia suosituksia. Maakohtaiset suositukset ovat väline talouspolitiikan yhteensovittamiseksi EU:ssa.

Valta ja sen ilmenemismuodot ovat globaalin poliittisen talouden ja hallinnan perustavanlaatuisia tutkimuskohteita. Euroopan unioni on ainutlaatuinen kansallisvaltioiden yhteenliittymä, jolle sen jäsenvaltiot ovat luovuttaneet merkittävän osan toimivallastaan. Maailmanpolitiikan tutkimus ja EU-tutkimus ovat erillisiä tutkimusaloja, mutta EU:n kehitystä ja erityisesti talouspolitiikan yhteensovittamista EU:ssa on leimannut tasapainottelu ylikansallisen ja hallitustenvälisen hallinnan välillä. EU:lla on yksinoikeus euroalueen rahapolitiikkaan Euroopan keskuspankin kautta, mutta päävastuu talouspolitiikasta on taas EU:n jäsenvaltioilla. EU:n on kuitenkin yhteensovitettava jäsenmaiden talouspolitiikkaa niin, että koko euroalueen kehitys säilyisi vakaana. Tasapainottelu ylikansallisen ja hallitustenvälisen hallinnan välillä tekee talouspolitiikan yhteensovittamisesta EU:ssa kiinnostavan tutkimuskohteen myös maailmanpolitiikan tutkimuksen alan näkökulmasta.

Eurokriisi on vedenjakaja euroalueen kehityksessä, sillä kriisillä oli merkittävä vaikutus euroalueen jäsenten keskinäisiin suhteisiin ja luottamukseen, mutta myös euroalueen jäsenten talouspolitiikan yhteensovittamista koskeviin sääntöihin. Eurokriisi toi esiin ongelmat talous- ja raha-asoiden toimivaltajaossa ja avasi aikaikkunan, jonka puitteissa taustalla olevia ongelmia oli mahdollista korjata. Talouspolitiikkaa ei luokitella muihin EU:n yleisiin toimivaltaluokkiin kuuluvaksi, vaan se on EU:ssa oma, erityinen *sui generis*

-politiikka-alueensa, jota koskevat erityiset määräykset (Henriksson & Leino-Sandberg 2014, 523). Tämän takia talouspolitiikan yhteensovittaminen EU:ssa ja sen eurokriisin jälkeiset muodot eivät ole relevantti tutkimuskohde vain EU-tutkimuksen puolella vaan myös globaalin poliittisen talouden ja hallinnan alalla.

Tutkimuksen lähtökohta on havainto siitä, että eurokriisin aikaisten talouspolitiikan yhteensovittamisessa tehtyjen uudistusten takia EU:n instituutioita ja pääasiassa Euroopan komissiota (myöhemmin myös komissio) kritisoidaan jäsenvaltioiden talouspoliittisen päätösvallan kaventamisesta. Kun asiaa tutkii tarkemmin, jäsenvaltioiden välillä on suurta vaihtelua sen suhteen, kuinka paljon ne tosiasiasa noudattavat EU:n sääntöjä koskien talouspolitiikan yhteensovittamista. Johtuuko tämä siitä, että EU:n vallankäyttö ei ole ollut vaikuttavaa, vai siitä, että EU:n instituutiot ja jäsenvaltiot ovat kummatkin epäonnistuneet yhdessä sovittujen päätösten ja sääntöjen toimeenpanossa?

Määrittelen EU:n vallankäytön sekä poliittisen että instrumentaalisen johtamisen kykynä toimia tehokkaasti yhdessä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi Sandrino Smeetsin ja Derek Beachin käyttämän luokittelun mukaisesti (2020). Smeetsin ja Beachin mukaan tarvitaan korkean tason poliittista johtajuutta, jotta jokin asia tai uudistus saadaan poliittiselle agendalle EU:ssa. Jotta epämääräiset ideat saadaan muutettua oikeudellisesti sitoviksi uudistuksiksi, tarvitaan lisäksi instrumentaalista johtajuutta. (Smeets & Beach 2020, 64.) Väitän, että EU:n vallankäytön vaikuttavuuteen suhteessa euroalueen jäsenvaltioihin eurokriisin jälkeen, on vaikuttanut merkittävästi se, miten tehokkaasti poliittinen ja instrumentaalinen johtaminen on saatu toimimaan yhdessä.

Tarkastelen EU:n vallankäyttöä suhteessa euroalueen jäsenvaltioihin maakohtaisten suositusten kautta. Maakohtaiset suositukset ovat talouspolitiikan yhteensovittamisen väline ja osa eurooppalaista ohjausjaksoa. Ohjausjakso on vuosittainen tarkastelujakso, jonka aikana Eurooppa-neuvosto, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio seuraavat EU:n ja euroalueen taloudellista kehitystä. Sen puitteissa EU:lla on oikeus valvoa jäsenmaidensa talouspolitiikkaa ja tehdä suosituksia. Maakohtaiset suositukset ovat joukko politiikkatoimenpiteitä, joita Euroopan unionin neuvosto, eli

valtiovarainministereistä koostuva Ecofin-neuvosto (myöhemmin myös neuvosto), suosittelee EU:n jäsenvaltioille. Suositusten tarkoitus on ohjata jäsenvaltion talouspolitiikkaa suuntaan, joka on edullinen EU:n ja euroalueen kehitykselle.

Tässä tutkielmassa viitataan EU:n vallankäytöllä erityisesti niihin tahoihin, joilla on toimivaltaa EU:n talouspolitiikan yhteensovittamisessa. Toimivaltaisista tahoja ovat Euroopan komissio, Eurooppa-neuvosto ja Euroopan unionin neuvosto eli ministerineuvosto. Vaikka Euroopan keskuspankki (myöhemmin myös EKP) on merkittävä vallankäyttäjätalous- ja raha-asioissa, tässä tutkielmassa en arvioi Euroopan keskuspankin vallankäyttöä suhteessa euroalueen jäsenvaltioihin. Euroopan keskuspankillla ei ole päätösvaltaa maakohtaisiin suosituksiin.

Käytän esimerkkitapauksina eurooppalaiseen ohjausjaksoon kuuluvia maakohtaisia suosituksia, ja niistä erityisesti Italialle ja Saksalle kohdistettuja suosituksia. Keskityn tarkastelemaan maakohtaisia suosituksia vallankäytön välineenä EU:ssa aiemmin esille tuomani Smeetsin ja Beachin valtuuskittelun mukaisesti (2020). Poliittista johtamista edustavat EU:n jäsenvaltiot ja instrumentaalista johtamista Euroopan komissio. Tarkoitukseni ei ole sanoa, etteikö Euroopan komissio olisi poliittinen toimija, jolla on tavoitteensa ja tarkoitusperänsä suhteessa muihin EU:n instituutioihin tai jäsenvaltioihin. Instrumentaalista valtaa voidaan käyttää poliittisen vallan kyseenalaistamiseen, poliittisten päätösten jarruttamiseen tai poliittisen vallan muovaamiseen sellaiseen muotoon, joka miellyttää enemmän instrumentaalisen vallankäyttäjää. Instrumentaalisen vallan edustajan valta perustuu asiantuntemukseen, kykyyn ja haluun toteuttaa tai olla toteuttamatta poliittista valtaa. Poliittisessa vallassa taas on kyse ideoiden ja tavoitteiden johtajuudesta sekä ”maalin” asettamisesta yhteisölle, tässä tapauksessa jäsenvaltioille ja EU:n toimielimille. Tarkoitukseni on havainnollistaa, että EU:ssa poliittisten päätösten onnistunut läpivieminen edellyttää, että nämä kaksi vallankäytön muotoa toimivat yhdessä niin, että saavutetaan haluttu lopputulos.

Vallankäytön vaikuttavuutta arvioidaan suositusten toteutumisen kautta. Vaikuttavuuden arvioinnissa otetaan myös huomioon, mitkä tekijät joko lisäävät tai

vähentävät jäsenvaltion halukkuutta toteuttaa suosituksia. Tässä tutkielmassa ei kyseenalaisteta EU:n perussopimukseen sisältyviä arvoja, joiden pohjalta EU pyrkii yhteensovittamaan jäsenmaidensa talouspolitiikkaa, kuten kilpailun edistämistä ja pyrkimystä alentaa valtiontalouden alijäämää ja julkisen velan määrää. Näiden arvojen pohjalta myös maakohtaiset suositukset laaditaan.

Maakohtaisten suositusten toimeenpanoa ovat aiemmin tutkineet esimerkiksi Servaas Deroose ja Jörn Griesse (2014), Zsolt Darvas ja Álvaro Leandro (2015) sekä Konstantinos Efsthathiou ja Guntram B. Wolff (2019). He ovat tarkastelleet tutkimuksissaan kaikille jäsenvaltioille annettuja suosituksia ja komission arvioita niiden toimeenpanosta. Heidän tutkimuksensa antavat yleiskatsauksen maakohtaisten suositusten toimeenpanoon ja siihen vaikuttaviin tekijöihin kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Tutkielmani eroaa näistä tutkimuksista siinä, että keskityn kahteen euroalueen jäsenvaltioon. Rajasin tutkielmani euroalueen jäsenvaltioihin siksi, että euroa valuuttanaan käyttäviä EU:n jäsenvaltioita koskevat tiukemmat säännöt ja menettelyt kuin niitä, jotka eivät ole osa euroaluetta. Tarkastelen maakohtaisten suositusten toteutumista erityisesti kahden suuren euroalueen jäsenvaltion, Saksan ja Italian, esimerkkien kautta niiden talouksien koon ja erilaisuuden vuoksi. EU:n perustajajäsenenä sekä suurimpana ja kolmanneksi suurimpana euroalueen taloutena niillä on merkittävä painoarvo EU:n ja euroalueen päätöksenteossa. Tapaustutkimus antaa mahdollisuuden keskittyä syvällisemmin tekijöihin, jotka vaikuttavat siihen, kuinka todennäköisesti kyseiset jäsenvaltiot toimeenpaneavat suositusten mukaiset toimet.

Tutkimusasetelmaan ja havaintoihin vaikuttaa aiempi työkokemukseni valtiovarainministerin EU:n talous- ja raha-asioita sekä kansainvälisiä rahoitusasioita seuraavana erityisavustajana lokakuusta 2016 kesäkuuhun 2019. Erityisavustajat toimivat politiikan ja hallinnon rajamailla, ministerien ja hallituksen epävirallisena neuvottelukoneistona (Kuoppala 2018, 1). Tuomas Kuoppala tunnisti erityisavustajien rooleiksi neljä pääasiallista roolia: neuvonantaja, portinvartija, neuvottelija ja puolueen edustaja ministeriössä. Roolit eivät ole poissulkevia ja saattavat vaihdella riippuen useista eri tekijöistä. (Kuoppala 2018, 1.) Työkokemukseeni perustuva havaintoni on,



että talouspolitiikan yhteensovittamisessa onnistuminen vaatii poliittiselta johtajuudelta, eli jäsenvaltioilta, sitoutumista yhteisiin päätöksiin ja halua toimeenpanna yhdessä sovitut asiat, myös ne, jotka eivät ole jäsenvaltiolle itselleen mieluisimpia. Instrumentaaliselta johtajuudelta, eli Euroopan komissiolta ja muulta virkakoneistolta, onnistuminen vaatii läpinäkyvyyttä, tasapuolisuutta ja johdonmukaisuutta talouspolitiikan yhteensovittamista koskevien sääntöjen tulkinnassa. Talouspolitiikan yhteensovittamisen onnistumiset ja epäonnistumiset ovat riippuvaisia poliittisen ja instrumentaalisen johtamisen onnistumisesta – yhdessä.

Koronakriisin myötä Euroopan komissio otti keväällä 2020 käyttöön vakaus- ja kasvusopimuksen joustolausekkeen, joka mahdollistaa jäsenvaltioille koronakriisinhoidosta johtuvan poikkeaman vakaus- ja kasvusopimuksesta sekä muista talouspolitiikan yhteensovittamista koskevista säännöistä EU:ssa (Euroopan komissio 2020b). Koronakriisistä johtuvien joustojen vaikutus ja kesto ovat vielä kysymysmerkkejä, joten tässä tutkielmassa en käsittele koronakriisin vaikutuksia talouspolitiikan yhteensovittamiseen EU:ssa.

Tutkielmani ensimmäisessä luvussa esittelen perustan ja oikeutuksen talouspolitiikan yhteensovittamiselle Euroopan unionissa sekä tutkimuksen kannalta merkityksellisiä eurokriisin vaiheita ja vaikutuksia. Tutkielmani toisessa luvussa kuvailen euroalueen jäsenvaltioiden keskinäisiä vuorovaikutussuhteita, uusia talouspolitiikan yhteensovittamisen menettelyjä eurokriisin jälkeen sekä vallankäyttöä talouspolitiikan yhteensovittamisessa Euroopan unionissa. Tutkielmani kolmannessa luvussa esittelen tutkimusmenetelmät ja tutkimusaineistoni. Tutkielmani neljännessä luvussa analysoin aineistojani ja muodostan kaksi tapausesimerkkiä. Tutkielmani viidennessä luvussa esittelen johtopäätökseni ja miten tutkimusta voisi jatkaa.

## 1.2 Perusta ja oikeutus talouspolitiikan yhteensovittamiselle EU:ssa

EU:lla ei ole suoraa toimivaltaa jäsenvaltioiden talouspolitiikkaan, mutta jäsenvaltioiden on otettava huomioon sopimuksessa EU:n toiminnasta määritellyt arvot ja tavoitteet, joiden mukaan talous- ja finanssipolitiikkaa tulisi yhteensovittaa. EU:n talouspolitiikan yhteensovittamista on vahvistettu vaiheittain vuosien saatossa. Sen uudistamisessa on jouduttu tasapainottelemaan jäsenmaiden taloudellisen itsemääräämisoikeuden sekä EU:n ja erityisesti euroalueen yhteisten talous- ja finanssipolitiikkaan liittyvien tavoitteiden välillä. Jo 2000-luvun alkuvuosina eli ennen ja jälkeen euron käyttöönoton kävi ilmi, että jäsenmailta puuttui riittävä poliittinen tahto vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen toimeenpanoon (Kurri 2012, 42). Eurooppa-neuvosto muutti sopimusta vuonna 2005 enemmän harkinnanvaraa sisältävään suuntaan. Eurokriisi muutti suhtautumista yhteisten tavoitteiden sitovuuteen, minkä seurauksena vakaus- ja kasvusopimuksen kolmannessa versiossa sopimuksen sitovuutta tiukennettiin uudestaan vuonna 2011. (Kurri 2012, 42.)

Perusta EU:n jäsenvaltioiden ja erityisesti euroalueen maiden talouspolitiikan yhteensovittamiselle on EU:n perussopimuksissa. Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta (myöhemmin EUT-sopimus) linjataan, että jäsenvaltiot sovittavat yhteen eli koordinoivat talouspolitiikkansa ja tätä varten hyväksytään laajat suuntaviivat. Euroa käyttäviin jäsenmaihiin sovelletaan erityismääräyksiä. Sopimuksessa linjataan myös EU:n tekevän toimia, joilla varmistetaan jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan yhteensovittaminen, ja että EU voi tehdä aloitteita, joilla varmistetaan jäsenmaiden sosiaalipolitiikkojen yhteensovittaminen. (EUT-sopimus 2016:51–53.)

Huomionarvoista on, että sopimustekstin mukaan nimenomaan jäsenvaltiot huolehtivat talouspolitiikkojensa yhteensovittamisesta. EU:n tehtäväksi jää laajojen suuntaviivojen määrittely ja aloitteiden tekeminen jäsenmaiden kompetenssi eli toimivalta huomioiden. Talouspolitiikkaa ei luokitella muihin EU:n yleisiin toimivaltaluokkiin kuuluvaksi, vaan se on EU:ssa oma, erityinen *sui generis* politiikka-alueensa, jota koskevat erityiset määräykset (Henriksson & Leino-Sandberg 2014, 523). Talouspolitiikkaa koskevista perussopimusmääräyksistä on niukasti oikeuskäytäntöä,

mikä osaltaan vaikeuttaa niiden tulkintaa. Keskeinen oikeudellinen kysymys on se, kuinka pitkälle EU:n talouspoliittinen toimivalta ulottuu ja kuinka yksityiskohtaisen jäsenvaltioiden talouspoliittisen ohjauksen perussopimukset mahdollistavat. (Henriksson & Leino-Sandberg 2014, 524.)

Euroopan unionin neuvosto valtiovarainministereiden kokoonpanossa eli Ecofin-neuvosto (myöhemmin Ecofin) valvoo jokaisen jäsenvaltion ja unionin taloudellista kehitystä sekä sitä, onko niiden talouspolitiikka yhdessä sovittujen laajojen suuntaviivojen mukaista. (EUT-sopimus 2016:97–98.) Jos jäsenvaltion talouspolitiikka vaarantaa talous- ja rahaliiton toiminnan, komissio voi antaa kyseiselle jäsenvaltiolle varoituksen. Komission suosituksesta Ecofin voi antaa kyseiselle jäsenvaltiolle tarpeelliset suositukset, joista päätetään määräenemmistöpäätöksellä. (EUT-sopimus 2016, 98.) Huomionarvoista on, että kyseisen neuvoston kokoonpanon muodostavat jäsenmaiden valtiovarainministerit, jotka näin ollen tekevät päätökset toistensa suosituksista. Euroopan parlamentin rooli on määrittää yksityiskohtaiset säännöt tälle monenkeskiselle valvontamenettelylle yhdessä neuvoston kanssa (EUT-sopimus 2016, 98).

Euroopan komissio valvoo jäsenmaiden talousarvioita ja julkisen velan määrän kehitystä kahdella arviointiperusteella. Ensiksi sen mukaan, ylittääkö ennakoidun tai toteutuneen julkistalouden alijäämän osuus bruttokansantuotteesta viitearvon, ja toiseksi sen mukaan, ylittääkö julkisen velan osuus bruttokansantuotteesta viitearvon. Komissio ottaa arviossaan huomioon, ovatko viitearvojen ylitykset poikkeuksellisia tai väliaikaisia. (EUT-sopimus 2016, 100.) Viitearvot ovat kolme prosenttia ennakoidun tai toteutuneen julkistalouden alijäämän osuudesta markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta ja 60 prosenttia julkisen velan osuudesta markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta. Viitearvot on määritelty EUT-sopimuksen liiallisia alijäämiä koskevassa pöytäkirjassa, jossa sovitaan myös, että komissio toimittaa tilastotiedot, joita käytetään kyseisen pöytäkirjan soveltamiseksi. (EUT-sopimus 2016, 279.)

Jos jäsenvaltio ei täytä arviointiperusteita, komissio laatii asiasta kertomuksen, jossa otetaan huomioon jäsenvaltion taloudellisen tilanteen kannalta olennaiset tekijät, kuten

julkistalouden alijäämän suhde julkisiin investointimenoihin, jäsenvaltion keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne ja talousarviotilanne. Talous- ja raha-asioiden komitea antaa lausunnon komission kertomuksesta. (EUT-sopimus 2016, 100.) Talous- ja rahoitusasioiden komitea on Ecofin-neuvoston valmisteluelin. Sen jäsenet ovat jäsenmaiden valtiovarainministeriöiden ja keskuspankkien korkeita virkamiehiä sekä Euroopan keskuspankin ja komission edustajia. Ecofin tekee päätöksen alijäämän olemassaolosta komission ehdotuksen perusteella, ottaen huomioon kyseisen jäsenvaltion huomautukset ja arvioituaan kokonaistilanteen. Jos alijäämä on olemassa, Ecofin antaa kyseiselle jäsenvaltiolle suositukset liiallisesta alijäämästä eroon pääsemiseksi. (EUT-sopimus 2016, 100.)

Huomionarvoista on, että EU:n ja sen jäsenmaiden sekä euroalueen jäsenten talouspolitiikan yhteensovittamiseen ja valvontaan osallistuu useampi toimija. Jäsenvaltiot osallistuvat talouspoliittisten suositusten ja arvioiden muotoiluun osallistumalla Ecofin-neuvoston eli EU:n jäsenmaiden valtiovarainministereistä koostuvan päätöksentekaelimen toimintaan. Jokaisella jäsenvaltiolla on myös itse valitsemansa edustajat talous- ja raha-asioiden komiteassa, joka toimii Ecofin-asioiden valmisteluelimenä.

Talouspolitiikan yhteensovittaminen EU:ssa on arvopohjaista. Se perustuu sisämarkkinoihin, yhteisten tavoitteiden määrittelyyn ja vapaaseen kilpailuun perustuvan avoimen markkinatalouden periaatteeseen. Lisäksi jäsenvaltiot ja EU noudattavat vakaan hintatason, terveen julkis- ja rahatalouden sekä kestävän maksutaseen periaatteita. (EUT-sopimus 2016:96–97.) EUT-sopimuksessa todetaan yksiselitteisesti, että jäsenvaltiot välttävät liiallisia julkistalouden alijäämiä (EUT-sopimus 2016, 99). Nämä periaatteet ohjaavat EU:n jäsenmaiden talouspolitiikan yhteensovittamista ja valvontaa, ja myös maakohtaisia suosituksia.

Osa tutkijoista on kiinnittänyt huomiota siihen, että euron ja sen vahvistamiseksi tehtyjen päätösten legitimizeettiä tulisi vahvistaa. Globaalin hallinnan instituutiot voivat säilyä ainoastaan, jos suuri yleisö pitää niitä oikeutettuina (Buchanan & Keohane 2006, 407). Talous- ja rahaliitto sai alkunsa eliitti- ja teknokraattivetoisena projektina (esim.

Korkman 2005, 190). Historiallisesti asiantuntijat ovat johtaneet EU:n teknokraattista koneistoa, joka on saanut legitimitteettinsä ammatillisesta kompetenssista, tuloksista ja yhteisistä arvoista läpinäkyvyyden ja demokraattisen vastuun sijaan (Korkman 2005, 190). Jäsenvaltioiden eliitit pitivät yhteisen valuutan käyttöönottoa enimmäkseen välttämättömänä sisämarkkinoiden toimivuuden ja jäsenmaiden välisen kaupankäynnin kannalta, sillä vaihtelevat valuuttakurssit nähtiin suurempana haittana toisiinsa tiukasti kietoutuneiden talouksien kannalta (Cameron 1998, 192). Vaikka euroon liittyminen aiheutti kustannuksia jäsenvaltioiden kansalaisille, kansantalouksille ja joskus myös jäsenvaltioille itselleen, useimmat jäsenvaltioiden eliitit uskoivat, että euroalueen jäsenyys on pitkällä aikavälillä niiden kansallisen edun mukaista (Cameron 1998, 191).

Euron alkuvuosina tehdyn tutkimuksen mukaan euron hyväksyttävyyteen jäsenmaiden ja kansalaisten keskuudessa vaikutti enemmän oletettu kuin todellinen taloudellinen suoriutuminen. Servaas Deroosen, Dermot Hodsonin ja Joost Kuhlmannin tutkimuksen mukaan joissakin euroalueen valtioissa oletus euron käyttöönoton hintoja nostavista vaikutuksista näytti vaikuttaneen euron hyväksyttävyyteen negatiivisesti, vaikka taloudellinen tieto ei tätä oletusta tukenutkaan (2007, 802). Toisaalta taas ne, jotka suhtautuvat euroon positiivisesti, keskittyivät enemmän euron positiivisiin vaikutuksiin matkailulle ja kaupankäynnille kuin sen positiivisiin vaikutuksiin makrotaloudelliselle vakaudelle ja historiallisen matalalle korkotasolle (Deroose ym. 2007, 802). Deroosen, Hodsonin ja Kuhlmannin mukaan heidän tutkimuksensa (2007) osoitti kolme asiaa. Ensiksi EU:n instituutioiden ja jäsenvaltioiden pitäisi kiinnittää enemmän huomiota politiikan muodostuksen legitimitettiin sekä tehokkuuteen ja luotettavuuteen. Toiseksi ymmärrystä yhteisvaluutan todellisista hyödyistä pitäisi kyetä lisäämään ja lievittämään yhteisvaluutan oletettuihin kustannuksiin liittyviä huolia. Kolmanneksi on ymmärrettävä, että talous- ja rahaliiton eliittivetoinen ja teknokraattinen kehittäminen oli tullut tiensä päähän, jos sen haluttiin nauttivan kansalaisten luottamusta myös jatkossa. (Deroose ym. 2007, 802.)

Vaikka tässä tutkielmassa ei käsitelläkään euroalueen rahapolitiikkaa, on hyvä todeta tietyt asiat Euroopan keskuspankista (myöhemmin myös EKP) EU:n instituutiona. EU:lla on yksinomainen toimivalta niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikassa, joiden rahayksikkö

on euro (EUT-sopimus 2016, 51). Euroopan keskuspankin tärkein tehtävä on ylläpitää hintatason vakautta (EUT-sopimus 2016, 102). Ylin päätöksentekaelin on EKP:n neuvosto, johon kuuluvat kaikkien 19 euroalueen maan kansallisten keskuspankkien pääjohtajat. Mark A. Pollackin (2003) mukaan EKP:n rooli verrattuna muihin EU-instituutioihin on varsin itsenäinen. EKP voi vapaasti itse päättää rahapoliittisen tavoitteensa ja korkotason saavuttaakseen tavoitteensa. EKP:n mandaattia voidaan muuttaa vain jäsenvaltioiden yksimielisellä päätöksellä, mikä entisestään nostaa kynnystä puuttua EKP:n päätöksiin. (Pollack 2003, 393.) EKP:n johtokunnan jäsenen kausi on kahdeksanvuotinen, eikä sitä voi uudistaa. Tämän takia yksittäisillä johtokunnan jäsenillä on vähän kannusteita noudattaa yksittäisten jäsenvaltioiden tahtoa rahapoliittisissa päätöksissä (Pollack 2003: 393–394). Euroalueeseen kuuluvien keskuspankkien täytyy olla itsenäisiä kansallisesta päätöksenteosta. EKP:n neuvoston kokoukset eivät ole julkisia, joten jäsenvaltiot tai niiden kansalaiset eivät tiedä, mitä heidän keskuspankkinsa edustaja tai johtokunnan jäsenet ovat kannattaneet tai vastustaneet. EKP:n täytyy kuitenkin tuottaa vuosiraportti ja johtokunnan jäsenet ovat säännöllisesti kuultavana Euroopan parlamentissa. (Pollack 2003, 394.)

### 1.3 Eurokriisin vaiheista ja vaikutuksista

Eurokriisi antaa tälle tutkielmalle ajallisen kontekstin, jonka kautta on mahdollista kuvailla, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet siihen, miten vaikuttavaa EU:n vallankäyttö suhteessa euroalueen jäsenvaltioihin on ollut. Eurokriisillä ja sen seurauksilla oli merkittäviä vaikutuksia sekä talouspolitiikan yhteensovittamiseen euroalueella että EU-politiikkaan laajemmin. Yksi erityisen tärkeä ulottuvuus on jäsenvaltioiden väliset vuorovaikutussuhteet ja jäsenvaltioiden välinen luottamus, jota eurokriisi horjutti.

Globaali finanssikriisi alkoi vuonna 2008, kun amerikkalainen pankki Lehman Brothers meni konkurssiin. Sen jälkeen finanssikriisi levisi Yhdysvalloista muualle maailmaan. Euroalueen taloudelliset näkymät alkoivat nopeasti heikentyä vuonna 2009. Euroalueen jäsenistä Kreikka ei enää saanut lainaa markkinoilta. Keväällä 2010 Kreikasta tuli ensimmäinen euroalueen jäsen, joka joutui hakemaan taloudellista tukea

Kansainväliseltä valuuttarahastolta (myöhemmin myös IMF). Kreikan kaltainen kehittynyt talous ei ollut joutunut turvautumaan valuuttarahaston apuun sitten 1970-luvun, jolloin Britannia haki taloudellista tukea valuuttarahastolta. IMF:n itsenäinen arviointitoimisto arvioi Kreikan, Irlannin ja Portugalin rahoitustukiohjelmia käsitelleessä raportissa, että ennen eurokriisiä myös IMF:ssä uskottiin, että ”Eurooppa on erilainen” (IEO 2016, 48). Tämä ajatusmalli kannusti IMF:ää jättämään eurooppalaisen rahoitusjärjestelmän valvonnan eurooppalaisille viranomaisille, olemaan huolestumatta suuristakaan eroista kansallisissa vaihtotaseissa ja olemaan uskomatta, että varantovaluutta euron takana oleva valuuttaunioni voisi yhtäkkiä pysähtyä. (IEO 2016, 48.)

Kreikan taloudellinen ahdinko ei ollut pelkästään Kreikan valtion ongelma, vaan koko euroalueen. Kun paljastui, että Kreikka oli pimittänyt tietoja taloutensa tilasta, markkinoilla syntyi pelko, että myös muilla euroalueen mailla on epäselvyyksiä taloudenpidossa. Kreikan taloudellisten ongelmien kerrannaisvaikutuksia muiden euroalueen maiden talouksiin ei osattu ennustaa. Myöhemmin myös Irlanti, Portugali, Espanja ja Kypros hakivat rahoitustukea muilta euroalueen jäseniltä. Kreikka sai taloudellista tukea yhteensä kolmen rahoitustukiohjelman kautta, joista viimeisin tuli päätökseen kesällä 2018.

Euroopan unionilla ei ollut mekanismeja, joka olisi tarkoitettu erityisesti taloudelliseen kriisiin ajautuneen euromaan auttamiseen. EU:n oma vähäinen taloudellinen kapasiteetti oli kriittisin rajoite eurokriisin hoitamisessa nopeasti ja tehokkaasti (Dabrowski 2010, 38). Näin oli tarkoituskin, sillä muuten Lissabonin sopimukseen sisältyvä *no bailout* –periaate ei toimisi. EU tai sen jäsenvaltiot eivät ole vastuussa jäsenvaltioidensa sitoumuksista (EUT-sopimus 2016, 99). Eurooppa-neuvosto, eli jäsenmaiden presidenteistä ja pääministereistä koostuva toimielin, teki syksyllä 2010 poliittisen päätöksen perustaa pysyvä kriisimekanismi ja muokata perussopimuksia tarpeen mukaan. *No bailout* –sääntö kuitenkin pysyisi samana (Eurooppa-neuvosto, 2010). Kreikan ensimmäinen rahoitustukiohjelma jouduttiin sopimaan hallitustenvälisesti, koska oli epävarmaa, oliko ohjelma EU:n oikeudellisen kehikon mukainen (Hodson 2015, 592).

Euroryhmästä tuli merkittävä vallankäyttävä rahoitustukiohjelmanpäättösten myötä (Braun & Hübner 2019, 18). Estääkseen euron hajoamisen, euroryhmä perusti joukon uusia ylikansallisia instituutioita, kuten finanssipoliittisen sopimuksen, Euroopan vakausmekanismin, pankkiunionin, makrotaloudellisten epätasapainojen menettelyn ja eurooppalaisen ohjausjakson, jotka syventävät Euroopan yhdentymistä muuttamatta EU:n perussopimuksia (Börzel & Risse 2018: 83–84). Euroryhmä tarvitsi IMF:ää rahoitustukiohjelmien muotoiluun, jotta ehdot ja toimet voitaisiin toteuttaa ulkopuoliseen asiantuntija-arvioon perustuen. Euroopan unionilla tai eurooppalaisilla poliitikoilla ei ollut kokemusta eikä uskottavuutta velkakriisin hoidossa eikä riittävästi varoja sen hoitamiseen yksin (esim. Pisani-Ferry ym. 2013, 3 ja Hodson 2015: 592–593.) Myöhemmin IMF korvattiin osittain eurooppalaisten omalla kriisinratkaisukehikolla, jonka merkittävin osa on valtioiden välisellä sopimuksella perustettu Euroopan vakausmekanismi (EVM).

Rahoitustukiohjelmien ehdot ja niin kutsuttu *austerity* eli talouskuripolitiikka sai runsaasti kritiikkiä niin rahoitustukea saaneiden maiden kansalaisilta kuin tutkijoiltakin. Tiukat ehdot veivät rahoitustukea saaneiden maiden päätösvaltaa omasta talouspolitiikan linjastaan, eikä siitä kysytty äänestäjiltä (esim. Featherstone 2016, 48). Maailmanpolitiikan professori Heikki Patomäen (2012) mukaan tiukan talouspolitiikan ja säästöjen seurauksena kokonaiskysyntä rahoitustukea saaneiden valtioiden taloudessa pieneni, taloudellinen aktiviteetti ja verotulot vähenivät, mutta menot lisääntyivät. Lopputuloksena oli, että kyseisten valtioiden kyky maksaa velkojaan pieneni, ja maksukyvyttömyyden uhasta tuli täysimittainen talouskriisi (Patomäki 2012).

Professori Ashoka Mody vahvisti Patomäen argumentin siltä osin, että tiukan talouspolitiikan reunaehdoja olisi pitänyt löysätä eurokriisin ollessa pahimmillaan. Mody argumentoi, ettei kukaan asiantuntija ollut sitä mieltä, etteikö yli varojensa eläneiden euroalueen valtioiden tulisi säästää, mutta hänen mukaansa euroalue piti liian pitkään ja liian tiukasti kiinni talouskurin vaatimuksista, mikä huononsi lainaa saaneiden maiden ja koko euroalueen kasvunäkymiä pitkäksi aikaa (2018:287–288). Mody vertasi



euroaluetta Yhdysvaltoihin, jossa talous toipui finanssikriisistä huomattavasti euroaluetta ja EU:a nopeammin (2018: 287–288).

Vaikka rahoitustukiohjelmien ehdot saivat osakseen laajaa kritiikkiä, toisten jäsenvaltioiden oli helpompi sopia rahoitustuen ehtona olleiden ohjelmien toimeenpanosta kuin toisten. Kreikassa ehtoihin suhtauduttiin erityisen kriittisesti. Afonso, Zartaloudis ja Papadopoulos havaitsivat, että puolueiden suhtautuminen talouspolitiikkaan määritti osaltaan niiden suhtautumista rahoitustukiohjelmien ehtoihin (2015, 315). Mitä enemmän puolueiden kannatus nojasi etujen ja tukien jakamiseen kansallisesti, sitä vaikeampaa niiden oli suhtautua rahoitustukiohjelmien ehtoihin, joiden tarkoitus oli vähentää valtioiden menoja (Afonso ym. 2015, 315). Siksi Kreikassa puolueiden oli vaikeampaa päästä yhteisymmärrykseen ehtojen toimeenpanosta ja Portugalissa taas helpompaa, koska portugalilaisten puolueiden kannatus ei ollut niin sidoksissa valtion menojen ohjaamiseen kansalaisille (Afonso ym. 2015, 316).

Tässä tutkielmassa en arvioi, olivatko rahoitustukiohjelmat ja niiden ehdot oikeutettuja tai onnistuneita. Tutkimuskysymykseen vastaamisen kannalta on kuitenkin tärkeää huomata, että tukea saaneiden maiden kansalaisten kritiikki ehtoja ja niitä asettaneita tahoja kohtaan sekä laaja kansainvälinen ja kriittinen keskustelu eurokriisin hoitamisesta sai aikaan sen, että EU:n instituutioiden, erityisesti Euroopan komission, luotettavuus asiantuntijana koki kolauksen. Se taas vaikutti myöhemmin siihen, miten komission esittelemät uudistukset otettiin jäsenmaissa vastaan. Asiantuntemuksella on avainrooli tavoitteiden saavuttamisessa (Miller ja Rose 2008, 10). Talouskuripakettien ehtojen ja niistä käydyn keskustelun myötä luottamus komission asiantuntemukseen ja neutraaliuteen heikkeni.

Useiden arvioiden mukaan Euroopan keskuspankin pääjohtaja Mario Draghin puhe kesällä 2012 oli eurokriisin suhteen käänteentekevä (esim. Tooze 2018 ja Lokdam 2020). Pääjohtaja Draghi sanoi heinäkuussa 2012:

Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough (Draghi 2012).

Puheen jälkeen markkinat rauhoittuivat, kaikkein heikoimmassa asemassa olevien lainaajien korot laskivat eikä enää puhuttu euroalueen hajoamisesta (Tooze 2018, 438). Toozen mukaan pääjohtaja Draghin puheen ja EKP:n rahapoliittisten toimien viesti epäilijöille oli, että Eurooppa oli tosissaan yhdentymisen kanssa. EU:n jäsenvaltiot laittoivat valtavasti poliittista pääomaa kriisin hidastamiseksi ja uuden hallintakoneiston rakentamiseksi. (Tooze 2018, 443.) Vuosina 2010–2014 Euroopan komission jäsenenä ja varapuheenjohtajana toiminut Olli Rehn, jonka vastuulla olivat talous- ja raha-asiat sekä euro, vahvistaa Toozen analyysin EKP:n päätösten merkityksestä. Hänen mukaansa EKP:n toimien ansiosta velkaantuneet ja/tai alijäämäiset jäsenvaltiot saivat liikkumatilaa ja komissio pystyi keskittymään jäsenvaltioiden keskipitkän aikavälin talouspolitiikan tavoitteiden seuraamiseen ja jättää nimellisten finanssipoliittisten tavoitteiden seurannan vähemmälle. (Rehn 2019, 36.)

EKP:n itsenäinen asema mahdollisti sen, että se pystyi tulkitsemaan tilannetta ja vastaamaan eurokriisin parhaaksi tai vähintään välttämättömäksi katsomallaan tavalla. Anna-Lena Högenauerin ja David Howarthin mukaan pääjohtaja Draghin puhe oli yksi elementti kehityksessä, jossa EKP:n päätöksillä oli enenevissä määrin myös talouspoliittisia seurauksia, eikä vain rahapoliittisia (Högenauer & Howarth 2019, 87). EKP:n katsottiin venyttäneen tai jopa ylittäneen mandaattinsa. EKP:n epäsuoran talouspoliittisen roolin legitimizeettiä kyseenalaistivat julkisesti EKP:n neuvoston jäsenet, jäsenvaltioiden hallitukset, kansalliset parlamentit ja Euroopan parlamentti, eri koulukuntia edustavat akateemiset ekonomistit, oikeustieteilijät ja joukko teknokraattisia instituutioita, kuten IMF (Högenauer & Howarth 2019, 93). Hjalte Lokdamin mukaan erityisesti Draghin kesän 2012 puhetta seurannut OMT-ohjelman (Outright Monetary Transactions programme) käyttöönotto herätti kysymyksiä EKP:n rahapoliittisen mandaatin ytimestä (2020, 979). Vaikka OMT-ohjelman puitteissa ei ole tehty ostoja, ohjelman kautta EKP:n olisi mahdollista ostaa rajattomasti valtioiden velkakirjoja jälkimarkkinoilta, mikä olisi mahdollistanut EKP:n toimimisen viimesijaisena lainaajana ahdingossa oleville euroalueen jäsenvaltioille, vaikka tämä oli erikseen

kielletty EU:n perussopimuksissa (Lokdam 2020, 979). Oikeustieteen emeritusprofessori Kaarlo Tuori kuitenkin painotti keväällä 2020, että nimenomaan EKP on osoittanut kymmenen vuotta kestäneen eurokriisin aikana olevansa se EU:n toimielin, joka pystyy toimimaan nopeasti ja tehokkaasti taloudellisten vahinkojen torjumisessa. Mikäli EKP joutuisi rajoittamaan toimintaansa, sillä voisi olla merkittäviä seurauksia koko euroalueen vakaudelle ja EU:n yhtenäisyydelle. (Sajari, 2020.)

Nykyisin Suomen pankin pääjohtajana toimiva Olli Rehn nimesi eurokriisin syiksi erityisesti kolme asiaa. Yksi oli euroalueen maiden vakava makrotaloudellinen epätasapaino, kuten yksityinen ja julkinen ylivelkaantuminen ja kestäättömät vaihtotaseen alijäämät. Toinen oli niin sanottu pankkien ja valtioiden välinen kohtalonyhteys, eli huonokuntoisten pankkien ja euroalueen julkisten talouksien yhteen kietoutuneisuus. Kolmas oli valuvat Maastrichtin sopimuksessa Euroopan talous- ja rahaliitosta, jossa ei ollut otettu huomioon rahoitusvakautta eikä luotu kriisin torjuntatyökaluja. (Rehn 2019, 19.) Rehn kuvailee, kuinka euroalueen päätöksentekijät joutuivat samaan aikaan luomaan ratkaisuja eurokriisin akuuttien vaikutusten hillitsemiseksi ja toisaalta euron rakenteellisiin vikoihin puuttumiseksi (Rehn 2019, 19).

Heikki Patomäki nimesi erityisesti kaksi ongelmaa Euroopan velkakriisin ytimeksi vuonna 2012. Hänen mukaansa ongelma numero yksi oli, että talous- ja rahaliitto on rahaunioni ilman poliittista unionia tai yhteistä talouspolitiikkaa. Ongelma numero kaksi oli, että EMU:n jäsenvaltiot käyvät ulkomaankauppaa keskenään ilman mekanismia, jolla epäsuhdat voitaisiin korjata. Globaali rahoituskriisi paljasti talous- ja rahaliiton ristiriidat ja heikkouden. Euro ei ole minkään euroalueen kotimaan valuutta, sillä ei ole eurooppalaista liittovaltiota. (Patomäki, 2012.) Myös professori emeritus John Weeks piti erityisesti rakenteelliseen alijäämään vetoamista harhaanjohtavana perusteluna rahoitustukea saaneiden euroalueen jäsenten ongelmille (Weeks 2014, 172). Velka- ja alijäämäkriisin alkuperä on epätasapainossa olevissa euroalueen keskinäisissä kauppasuhteissa, sillä valtion velkaantuneisuus ei ollut vielä ennen vuotta 2008 ongelma muiden kuin Kreikan kohdalla (Weeks 2014, 172).

Pääjohtaja Rehnin ja professori Patomäen analyysit kuvaavat hyvin eurokriisin syihin liittyvän debatin vivahteita. Eurokriisin hoitamiseksi ja euroalueen ongelmien korjaamiseksi esitetyt ratkaisut vaihtelivat sen mukaan, mikä oli ratkaisun esittäjän analyysi ja painotus talous- ja rahaliiton ongelmien juurisyistä. Kriisin alkuvaiheissa valtioiden velkaantuneisuus ongelmien aiheuttajana painottui enemmän, jolloin myös velan vähentäminen ratkaisuna ongelmaan sai enemmän huomiota. Myöhemmin keskustelu eurokriisin taustalla olevista ongelmista monipuolistui ja huomiota alettiin kiinnittää myös muihin makrotalouden epätasapainoihin.

Eurokriisin vaikutukset kasvattivat eurooppalaisten epäluuloa EU:a, poliitikkoja ja politiikkaa kohtaan, mikä on ruokkinut populismin nousua Euroopassa. Esimerkistä käy Perussuomalaisten vaalivoitto Suomen eduskuntavaaleissa keväällä 2011. Puolueen kannatus kääntyi nousuun samaan aikaan, kun Kreikan talousvaikeudet kävivät ilmi ja maan ensimmäinen rahoitustukiohjelma tuli julkiseen keskusteluun vuosina 2009–2010 (Pernaa 2012: 22–23). Eurokriisin jälkeen populistipuolueet ovat saavuttaneet vaalivoittoa EU-kriittisellä tai -vastaisella ohjelmalla useissa EU:n jäsenmaissa, kuten esimerkiksi Italiassa, jossa kaksi populistipuoluetta, Viiden tähden liike (Movimento 5 Stelle) ja Pohjoisen liitto (Lega), muodostivat hallituksen vuosina 2018–2019. Saksassa äärioikeistolainen Vaihtoehto Saksalle (Alternative für Deutschland – AfD) nousi ensimmäistä kertaa liittopäiville kolmanneksi suurimpana puolueena syksyn 2017 liittopäivävaaleissa. Vivien A. Schmidtin mukaan EU-kriittisyyden taustalla on sosioekonomisia ja sosiokulttuurisia tekijöitä (2019, 1021). Sosioekonomiset tekijät sisältävät vihaa sellaista politiikkaa kohtaan, jonka on katsottu lisäävän eriarvoisuutta ja jättävän monia globalisaation ja eurooppalaistumisen hyötyjen ulkopuolelle, sosiokulttuurisissa tekijöissä taas on huolta sosiaalisen statuksen menettämisestä ja/tai kansakunnan muuttumisesta maahanmuuton seurauksena (Schmidt 2019, 1021). Schmidtin mukaan näitä tekijöitä koskevissa keskusteluissa EU:n poliittinen merkitys on kasvanut erityisesti syntipukkina eurokriisin ja muuttoliikekriisin lisätessä vettä myllyyn (2019, 1021). Eurokriisissä syntyi jako pohjoiseen ja etelään, ja maahanmuuttokriisissä jako länteen ja itään (Schmidt 2019, 1021).

## 2 KIRJALLISUUS JA TEORIA

### 2.1 Euroalueen jäsenvaltioiden keskinäisistä vuorovaikutussuhteista

Euroa käyttää valuuttanaan 19 EU:n jäsenvaltiota. Joukossa ovat EU:n perustajamaat, Alankomaat, Belgia, Luxemburg, Saksa, Ranska ja Italia, sekä 1973 ja 1980-luvulla EU:hun liittyneet Irlanti, Kreikka, Espanja ja Portugali. Vuonna 1995 EU:hun liittyneistä jäsenmaista Suomi ja Itävalta kuuluvat euroalueeseen. Vuonna 2004 EU:hun liittyneistä uusista jäsenmaista mukana ovat Kypros, Latvia, Liettua, Viro, Malta, Slovakia ja Slovenia. Kansantalouksiltaan suurimmat maat ovat Saksa, Ranska, Italia ja Espanja, pienimpiä taas Malta, Kypros, Viro, Latvia ja Liettua. Päästäkseen euroalueen jäseneksi EU:n jäsenvaltion täytyy sitoutua vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteisiin ja luopua omasta rahapolitiikasta. Euroalueen jäsenvaltioiden keskinäiset suhteet muuttuivat eurokriisin ja erityisesti rahoitustukiohjelmista sopimisen myötä tavoilla, jotka vaikuttivat eurokriisin aikana ja sen jälkeen tehtyihin päätöksiin talouspolitiikan yhteensovittamisesta euroalueella.

Euroryhmä on epävirallinen päätöksentekoeelin, joka koostuu euroalueeseen kuuluvien EU:n jäsenmaiden valtiovarainministereistä. Eurokriisi ja erityisesti rahoitustukiohjelmapäätökset tekivät euroryhmästä merkittävän vallankäyttäjän EU:ssa (Braun & Hübner 2019, 18). Euroryhmä tapaa talous- ja raha-asioiden neuvoston, eli Ecofin-neuvoston, kokouksen alla ja sopii yhteisestä toimintalinjasta. Euroryhmän kokoontumisista ei pidetä virallista pöytäkirjaa. Euroryhmän toiminta perustuu yhteisymmärrykseen, sillä virallisia äänestysmenettelyjä ei ole. Euroryhmä viestii sopimastaan toimintalinjasta yhdessä laadituilla julkilausumilla, jotka esittelee euroryhmän puheenjohtaja. Euroryhmässä päätöksiä tekevät ministerit, jotka ovat vastuussa parlamenteilleen ja äänestäjilleen. Koska päätöksenteon eri vaiheista ei tehdä virallisia dokumentteja, on vaikea hahmottaa, mitä missäkin vaiheessa on sovittu ja kenen aloitteesta. Eurokriisin alkuvaiheissa euroryhmä teki päätöksiä äkkinäisesti ilman euroalueelle tarkoitettuja kriisinhallintavälineitä ja –prosesseja. Euroalueen päätöksenteko eurokriisin vaiheissa oli erittäin epävakasta ja räjähdysherkkää, tietoa

tulvi nopeasti ja hallitsemattomasti, päätöksentekijät olivat jatkuvassa vuorovaikutuksessa, yrittäen tulkita tapahtumia päivä kerrallaan (Schwarzer 2015, 602).

Eurokriisi koetteli euroalueen jäsenten keskinäistä luottamusta. Talouskuritoimet ja rahoitustukiohjelmat saivat aikaan suurmielenosoitukset velanottajamaissa ja julkisen kiistelyn solidaarisuudesta euroalueella velkojamaissa (Börzel & Risse 2018, 86). Euroryhmän sisäisiä jännitteitä lisäsivät rahoitustukipäätösten rakenteellista ja produktiivista vallankäyttöä vahvistavat asetelmat. Rahoitustukiohjelmat loivat rakenteita, jotka jakoivat euroalueen jäsenet vastakkaisille puolille, lainoittajiin ja lainansaajiin. Rakenteet luovat sosiaalista kapasiteettia, joka muovaa toimijaa, sitä miten muut näkevät hänet, ja miten hän kokee itsensä (Barnett & Duvall 2005, 8). Kreikan lisäksi Irlanti, Portugali, Espanja ja Kypros saivat taloudellista tukea muilta euroalueen jäseniltä. Tämä vaikutti niiden ja velkojamaiden kykyyn tehdä kompromisseja ja muodostaa yhteisymmärrys (Menz & Smith 2013, 205). Velkojilla, esimerkiksi Saksalla ja Suomella, ja velallisilla, Kreikan lisäksi myöhemmin Irlannilla, Espanjalla, Portugalilla ja Kyproksella, oli erilaiset intressit, jotka muokkasivat niiden suhtautumista toisiinsa. Tämä näkyi esimerkiksi siinä, miten Suomi ainoana velkojamaana vaati ja sai itselleen vakuussopimuksen Kreikan ja Espanjan rahoitustukiohjelmaneuvottelujen yhteydessä vuonna 2012. Kansantaloudeltaan monta kertaa pienempi Suomi lainoitti Espanjan pankkien pääomittamista ja vaati siitä vakuuksia.

Suhtautumiseen ja mielikuviin liittyy Barnettin ja Duvallin määritelmän mukainen käsite produktiivisesta vallasta (Barnett & Duvall 2005, 9). Produktiiviseen valtaan liittyy olennaisesti diskurssi, joka määrittelee, mikä on mahdollista ja mikä ei. Kyse on sosiaalisista rajoista, joiden puitteissa identiteetit muodostuvat ja muokkautuvat, ja toiseuden määrittelystä suhteessa siihen, mikä on tavoiteltavaa, suositeltavaa ja ihailtavaa. (Barnett & Duvall 2005, 9.) Esimerkki tästä on tapa, jolla velkojista ja velallisista puhuttiin julkisessa keskustelussa. Rahoitustukea saaneet euroalueen jäsenet olivat laiskoja, kuluttivat yli varojensa, eivätkä sitoutuneet kilpailukykynsä kehittämiseen, toisin kuin rahoitustukea myöntäneet euroalueen jäsenet (Weeks 2014, 171). Reinhard Wolfin arvion mukaan tämän kaltainen vastakkainasettelu vaikutti siihen,

että Kreikan hallitus otti yhteen lainoittajien kanssa kesällä 2015, kieltäytyi viemästä toista lainaohjelmaa loppuun ja pyysi uusia velkahelpotuksia. Yhteenotossa ei ollut taustalla vain rationaalisia tekijöitä tai kotimaisen keskustelun tarpeita, vaan myös loukatut tunteet ja asema. (Wolf 2018, 829.)

Arie Krampfin (2014) mukaan eurokriisin selättämiseen oli kaksi kilpailevaa strategiaa. Saksa ja muut korkean luottoluokituksen maat ajoivat strategiaa, joka perustui talouskuriin, vakaaseen rahapolitiikkaan ja rakenteellisiin uudistuksiin, kun taas Euroopan keskuspankki ja komissio yhdessä Ranskan, Espanjan ja Italian kanssa ajoivat strategiaa, joka perustui järjestelmätason ongelmien ratkaisuun. Tämän strategian mukaan taloudellinen vakaus ei yksin riitä, vaan lisäksi tarvitaan instrumentteja riskien jakamiseen, kuten pankkiunioni. (Krampf 2014, 314.) Suhtautuminen moraalikatoon oli yksi merkittävä vedenjakaja siinä, miten euroalueen jäsenet suhtautuivat eurokriisin hoitoon ja tulevien kriisien ehkäisyyn. Moraalikadolla tarkoitetaan tilannetta, jossa toimija lisää riskinottoaan siksi, että riskien seuraukset osittain tai kokonaan tulevat jonkun toisen kannettaviksi. Saksa ja muutama pienempi velkojamaa kuten Itävalta, Suomi ja Alankomaat olivat sitä mieltä, että ylivelkaantuneen euroalueen jäsenen auttaminen taloudellisesti tai edes sen lupaaminen, voimistaisivat moraalikato-ongelmia tulevaisuudessa (Schwarzer 2015, 611). Julkisessa keskustelussa on kiinnitetty paljon huomiota Saksan rooliin. Usean arvion mukaan Saksa saavutti eurokriisissä aseman, jossa sillä oli veto-oikeus (esim. Schwarzer 2015). Näin Saksa pystyi määrittelemään ehdot, joilla esimerkiksi rahoitustuen myöntämisessä edettiin (Schwarzer 2015, 622).

Rahoitustukiohjelmien suunnittelu ja niistä päättäminen toivat esiin erot arvoissa ja ideologioissa, miten talouspolitiikkaa tulisi yhteensovittaa EU:ssa. Paljon käytetty tapa jaotella eroja on kuvata niitä ajattelumallien suurimpien jäsenmaiden edustajien eli Saksan ja Ranskan kautta, vaikka ajattelumalleja edustavien jäsenvaltioiden kirjo on laaja, eikä aina täysin johdonmukainen. Markus Brunnermeier, Harold James ja Jean-Pierre Landau (2016) käsittelivät saksalaisen ja ranskalaisen talousajattelun eroja. Saksalainen talousajattelu korostaa vastuuta ja velvollisuutta. Markkinatoimijoiden täytyy kantaa vastuu riskeistä ja niiden ottamisesta, ja poliitikot ovat vastuussa

äänestäjilleen. Suhtautuminen valtionvelkaan ja velkakattoihin on tiukkaa. Saksa oli edelläkävijä ottaessaan käyttöön liittovaltiotason velkakaton vuonna 2009. (Brunnermeier ym. 2016: 66–67.) Tiukat ja sitovat säännöt erottavat rahapolitiikan talouspolitiikasta ja kulloisenkin hallituksen näkemyksestä. Taustalla on syvä huoli siitä, että jos Euroopan keskuspankille annetaan viimesijaisen lainaajan rooli, Euroopan keskuspankki voi joutua uhraamaan hintavakauden rahoitussektorin vakauden vuoksi. Ajattelumallin mukaan talouskasvua ei saavuteta jakamalla lisää rahaa tai resursseja vaan rakenteellisilla uudistuksilla. Ajattelun taustalla on myös vahva usko siihen, että tässä hetkessä tehdyt oikeat päätökset, kuten säästäminen, palkitaan myöhemmin. (Brunnermeier ym. 2016: 66–67.)

Brunnermeierin, Jamesin ja Landaun mukaan ranskalaisessa talousajattelussa on kyse siitä, että säännöt ovat alisteisia poliittiselle prosessille ja niistä voidaan tarpeen vaatiessa sopia uudestaan. Kriisissä johtaminen vaatii joustavuutta, ja valtion toimien ja lainanoton rajoittaminen olisi epädemokraattista (2016, 74). Rahapolitiikkaa tulee käyttää yleisempien tavoitteiden, kuten talouskasvun saavuttamiseksi, eikä vain hintavakautta ylläpitävänä työkaluna. Ranskalaisen talousajattelussa painotetaan suuren laman oppeja, jonka mukaan kansainvälisiin epätasapainoihin tulisi reagoida symmetrisesti. Ylijäämämaiden tulisi tehdä osansa kuluttamalla ja investoimalla, eikä säästämällä. Koska monet tasapainotilanteet ovat mahdollisia, ranskalaisessa talousajattelussa epämiellyttävän vaihtoehdon valitseminen tässä hetkessä pikemminkin kasvattaa kuin poistaa kasvun esteitä. Nykyhetken ansioita eli hyveitä pidetään itsepetoksena. (Brunnermeier ym. 2016, 74.)

Euroryhmän ja euroalueen jäsenvaltioiden toimintaa eurokriisin aikana on kritisoitu euroalueen kannalta riittämättömäksi ja väärin kohdistetuksi. Liesbet Hooghen ja Gary Marksinkin mukaan euroalueen jäsenvaltiot, erityisesti neuvotteluja dominoineet pohjoiset euroalueen jäsenet, laskivat päätöstensä seurauksia euroissa, mikä johti sarjaan pienimmän yhteisen nimittäjän mukaisia sopimuksia (2019, 1118). Hooghen ja Marksinkin mukaan eurokriisi epäpolitisoiitiin teknokraattisten instituutioiden sääntelyasiaksi, koska kokonaisvaltaisempaa muutosta eli talousunionia ei samassa yhteydessä haluttu edistää. Heidän mukaansa keskuspankin toimien,



rahoitustukiohjelmien, makrotalouden seurannan lisäämisen ja pankkivalvonnan yhdistelmä oli vaillinainen, myöhässä, eikä pareto-optimaalinen, ja se kävi kalliiksi sekä pohjoisessa että etelässä. (Hooghe & Marks 2019, 1119.) Tanja A. Börzelin ja Thomas Rissen mukaan eurokriisissä oli osaltaan kyse identiteettipolitiikasta. Poliittiset erimielisyydet keskittyivät lähinnä siihen, kuinka paljon solidaarisuutta yhteisön jäsenten tulisi toisilleen osoittaa ja missä olosuhteissa. (Börzel & Risse 2018, 102.)

## 2.2 Talouspolitiikan yhteensovittaminen eurokriisin jälkeen:

six pack, two pack, fipo-sopimus ja eurooppalainen ohjausjakso

Eurokriisin huippuvuosina 2011–2013 EU:ssa hyväksyttiin kolme merkittävää uudistusta, joilla tavoiteltiin tiiviimpää talouspolitiikan yhteensovittamista ja parempia välineitä makrotalouden ongelmien ennaltaehkäisyyn. Komissio esitteli kaksi lainsäädäntöpakettia, joista ensimmäinen, talouspolitiikan ohjauspaketti (myöhemmin six pack) koski kaikkia EU:n jäsenvaltioita, ja joista toinen, budjettikuripaketti (myöhemmin two pack) koski vain euroalueen jäsenvaltioita. Näiden pakettien lisäksi jäsenvaltiot sopivat hallitustenvälisesti finanssipoliittisella sopimuksella, että sopimuksen allekirjoittaneet jäsenvaltiot veisivät vakaus- ja kasvusopimuksen tarkennetut säännöt osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Uudistusten myötä erityisesti euroalueen jäsenvaltioiden talouspolitiikan säännöt kiristyivät, valvonta lisääntyi ja makrotalouden epätasapainojen havaitsemiseksi luotiin kokonaan uusi menettely. Tarkoitus oli ottaa opiksi eurokriisin kokemuksista ja tehdä sellaisia uudistuksia, ettei vastaavaan tilanteeseen enää jouduttaisi. Ennen eurokriisiä jäsenvaltioiden talous- ja budjettitietojen valvonta perustui suurelta osin luottamukseen. Kreikan tilastokriisit 2004 ja 2009 muuttivat jäsenvaltioiden suhtautumista valvontaan ja budjettitietojen toimittamiseen komissiolle (Savage & Hovarth 2018, 216). Jäsenvaltioita oli Kreikan tilastokriiseihin asti sanktioitu pääasiassa pehmeillä keinoilla, kuten komission toistuvilla raporteilla, suosituksilla ja suuntaviivoilla, vaikka useampi jäsenvaltio oli jättänyt noudattamatta alijäämä- ja velkasääntöjä. Tämä valvontajärjestelmä muuttui eurokriisin seurauksena. (Savage &

Hovarth 2018, 216.) Sanktioiden käyttö oli alkuperäisessä kehikossa mahdollista vain ääritapauksissa, eikä sanktioista ollut apua ennaltaehkäisyn kannalta (Henriksson & Kajaste 2013, 473). Eurokriisikokemukset osoittivat, että talouden ahdingon täytyy olla edennyt varsin pitkälle ennen kuin jäsenvaltiot ovat valmiita antamaan periksi budjettisuvereniteetistaan, hakemaan apua ja ottamaan vastaan yksityiskohtaisempaa ohjausta (Kajaste 2012, 182).

Joulukuussa 2011 voimaan tulleella kuuden kohdan lainsäädäntöpaketilla eli niin kutsutulla six packillä täsmennettiin Lissabonin sopimuksen artiklojen 121 ja 126 tulkintaa (Kurri 2012, 40). Paketin uudistuksista huomionarvoisimmat liittyivät sanktioihin ja niistä päättämiseen sekä makrotalouden epätasapainojen tunnistamis- ja korjaamismenettelyyn. Kertaan ensin Samu Kurria (2012) lainaten, miten Ecofin-neuvosto tekee päätöksiä ja sitten, miten six pack muutti tätä. Päätösvalta talouspolitiikan yhteensovittamisessa on Ecofin-neuvostolla, joka hyväksyy Euroopan komission esitykset määräenemmistöllä. Määräenemmistöllä tarkoitetaan vähintään 55 prosenttia kokoukseen osallistuvista ja jäsenvaltioita edustavista neuvoston jäsenistä, joiden yhteenlaskettu väestö on vähintään 65 prosenttia kokoukseen osallistuvien valtioiden väestöstä. Arvion kohteena olevan maan edustaja ei osallistu päätöksentekoon. (Kurri 2012, 39.) Six packin yhteydessä esitelty käänteinen määräenemmistöpäätöstapa muutti tilanteen niin, että komission esitys jää voimaan, ellei määräenemmistö neuvostosta vastusta sitä (Kurri 2012, 42). Samu Kurrin mukaan käänteinen määräenemmistöpäätös on kuitenkin käytössä pääosin vain tietyissä kysymyksissä, kuten rangaistuksista päätettäessä. Varsinaisen ongelman olemassaolon, eli liiallisen alijäämän tai liiallisen epätasapainon, toteamisessa noudatetaan pääosin normaalia määräenemmistömenettelyä. (Kurri 2012: 42–43.) Marketta Henriksson ja Päivi Leino-Sandberg arvioivat, että käänteisen määräenemmistöpäätöksenteon soveltaminen vahvistaa erityisesti Euroopan komission roolia suhteessa Ecofin-neuvostoon ja rajaa huomattavasti päätöstä vastustavan jäsenvaltion mahdollisuuksia estää päätös (Henriksson & Leino-Sandberg 2014, 543).

Liialliseen alijäämään ja liialliseen epätasapainoon liittyvissä sanktioissa on kyse bruttokansantuotteeseen perustuvista rahasummista. Liiallisten alijäämien

menettelyssä voidaan määrätä rangaistukseksi, että jäsenvaltion on tehtävä komissiolle korollinen talletus, joka on suuruudeltaan 0,2 prosenttia jäsenvaltion bruttokansantuotteesta. Rangaistus tulee voimaan, ellei neuvosto määräenemmistöllä kaada esitystä. (Kurri 2012, 44.) Makrotalouden epätasapainoja koskevassa menettelyssä jäsenvaltiolle voidaan määrätä rangaistukseksi korollinen talletus, joka on suuruudeltaan 0,1 prosenttia jäsenvaltion bruttokansantuotteesta, tai prosessin pitkittyessä vastaavan suuruinen sakko. Päätös tulee voimaan, jos neuvosto ei määräenemmistöllä kaada komission esitystä. (Kurri 2012, 46.)

Kokonaistaloudellisia tasapainottomuuksia koskeva menettely (macroeconomic imbalance procedure, MIP) on six pack -uudistuksen yhteydessä käyttöön otettu uusi menettely, jonka tarkoitus on puuttua sellaisiin kokonaistaloudellisiin häiriöihin, joilla voi olla rajat ylittäviä vaikutuksia. Ilkka Kajasteen mukaan eurokriisin opetuksista keskeisin lienee se, että ei voida tuijottaa vain julkiseen talouteen, ja siksi makrovakauden valvontaa koskevan menettelyn käynnistäminen oli merkittävä läpimurto (Kajaste 2012, 182). Marketta Henrikssonin ja Ilkka Kajasteen (2013) mukaan menettely koostuu erityisestä hälytysmekanismista sekä ennalta ehkäisevästä ja korjaavasta osasta. Jos jonkin jäsenvaltion tilanteen katsotaan olevan erityisen ongelmallinen, sille voidaan osoittaa ennalta ehkäiseviä suosituksia. Jos suosituksia ei toteuteta, on mahdollista käynnistää korjaava osuus, jonka yhteydessä voidaan päätyä rahallisiin sanktioihin. (Henriksson & Kajaste 2013, 473.)

Toukokuussa 2013 voimaan tullut two pack-asetuspaketti koostuu kahdesta vain euroalueen valtioita koskevasta asetuksesta, joista ensimmäinen koskee vakaviin rahoitusvaikeuksiin joutuneiden jäsenmaiden tehostettua seurantaa, ja toinen budjettisuunnitelmien seurantaa ja se myös sisältää määräyksiä euroalueen maiden liiallisten alijäämien korjaamiseksi (Henriksson & Kajaste 2013, 475). Jälkimmäisen two pack-asetuksen mukaan euroalueen jäsenvaltioiden pitää laatia syksyisin komissiolle toimitettava alustava budjettisuunnitelma (draft budgetary plan, DBP), joka kattaa seuraavan budjettivuoden (Henriksson & Kajaste 2013, 475). Euroopan komissio ja euroryhmä voivat puuttua budjettivalmisteluihin kehottamalla asianomaista maata muuttamaan suunnitelmansa vain, jos suunnitelmat rikkovat vakaus- ja kasvusopimusta

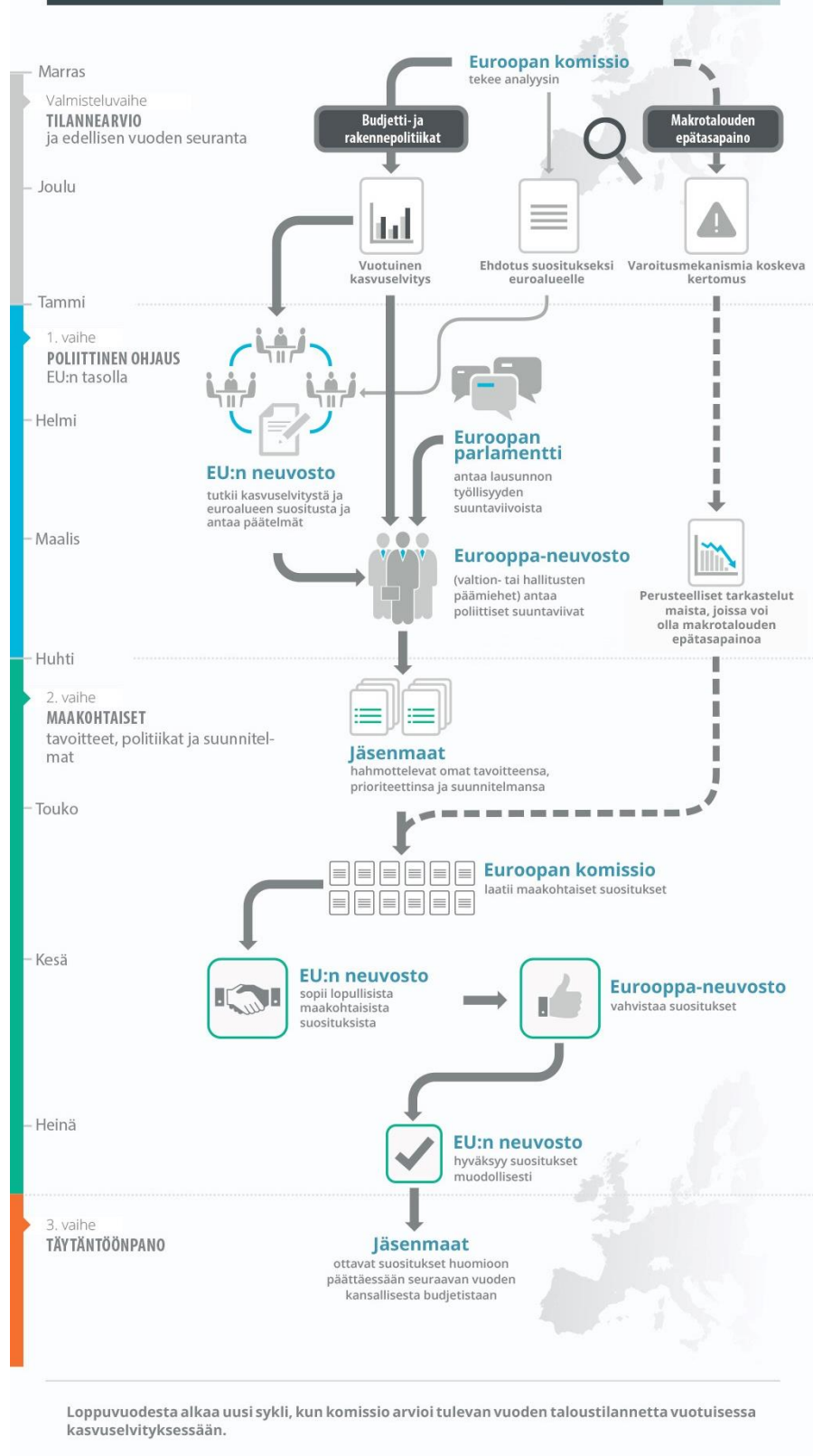
erityisen vakavalla tavalla. Jäsenvaltiota ei voida kuitenkaan pakottaa muuttamaan budjettiesitystään. (Henriksson & Kajaste 2013, 475.)

Vuoden 2012 alussa syntynyttä hallitusten välistä sopimusta talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta kutsutaan finanssipoliittiseksi sopimukseksi (fiscal compact, myöhemmin fipo-sopimus). Fipo-sopimuksella oli kolme tavoitetta (EU:n julkaisutoimisto, 2014). Ensimmäinen tavoite oli varmistaa, että kansalliset budjetit ovat tasapainossa tai ylijäämäisiä. Toinen tavoite oli vahvistaa suositusten tehoa käänteiseen määräenemmistöpäätöksentekoon sitoutumalla. Kolmas tavoite oli parantaa kansallisten talouspolitiikkojen yhteensovittamista. (EU:n julkaisutoimisto, 2014.) Finanssipoliittisen sopimuksen konkreettisin merkitys tulee siitä, että vain ne jäsenvaltiot, jotka ratifioivat sopimuksen, voivat saada tukea euroalueen pysyvästä vakausmekanismista (EVM). Näin ollen sitoutuminen budjettikuriin ja tasapainoon on ehtona tuen saamiselle. Jäsenvaltio voidaan haastaa EU:n tuomioistuimessa, mikäli se ei noudata sopimusta. (Kajaste 2012, 177.)

Vakaus- ja kasvusopimuksen säännöt sekä six packin, two packin ja fipo-sopimuksen uudistukset koottiin niin kutsutuksi eurooppalaiseksi ohjausjaksoksi (European semester). Vuodesta 2011 voimassa ollut eurooppalainen ohjausjakso on väline, jolla valvotaan EU:n jäsenmaiden talous- ja finanssipolitiikkaa. Ohjausjakson puitteissa sovitetaan yhteen EU:n talouspolitiikan välineitä ja sanktioita, kuten kokonaistaloudellisia tasapainottomuuksien menettely, Euroopan vakausmekanismi, Eurooppa 2020 -strategia ja talous- ja työllisyyspolitiikkojen suositukset (Maatsch 2017, 692). Eurooppalaiseen ohjausjaksoon sisältyvät maakohtaiset suositukset, joiden noudattamatta jättämisestä voi seurata uudet suositukset, komission varoitus tai makrotalouden tasapainottomuuksia koskevaan menettelyyn liittyvät sanktiot (Henriksson & Leino-Sandberg 2014, 531).

Seuraavalla sivulla on Euroopan unionin tuottama kuva, jonka tarkoitus on auttaa hahmottamaan eurooppalaisen ohjausjakson työnjakoa.

## Eurooppalainen ohjausjakso: työnjako



Kuva 1: Eurooppalaisen ohjausjakson työnjako, Euroopan unioni 2017.

Teija Tiilikainen (2014) arvioi, että uudistukset talouspolitiikan yhteensovittamisessa EU:ssa ovat lisänneet toimivallanjaon pirstoutumista EU:n ja jäsenvaltioiden välillä. Pirstoutumista on tapahtunut myös EU:n instituutioiden välillä, josta osoitus on euroalueen ja muun EU:n vastuiden eriytyminen. Toimivallan ja instituutioiden pirstoutuminen monimutkaistaa talouspolitiikan demokraattista valvontaa. (Tiilikainen 2014, 2.) Marketta Henrikssonin ja Ilkka Kajasteen mukaan institutionaalisen tasapainon ylläpitäminen on erityisen herkkä asia talouspolitiikan koordinaation alueella, koska kysymys on jaetusta toimivallasta ja koska kansallisen suvereniteetin varjeleminen on avainkysymyksiä erityisesti budjettipolitiikassa (2013, 479). Koska sääntöjen vaikutus riippuu usein niiden tulkinnasta, ne ovat jo sellaisenaan omiaan siirtämään vaikutusvaltaa taholle, jolla on mahdollisuus tulkita niitä eli komissiolle (Henriksson & Kajaste 2013: 479–480).

Marketta Henrikssonin ja Päivi Leino-Sandbergin mukaan merkittävimmät ongelmat EU:n talouspolitiikan yhteensovittamisessa liittyvät menettelyjen monimutkaisuuteen ja niihin liittyvään harkinnanvaraan, unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon hämärtymiseen sekä komission roolin kasvamiseen jäsenvaltioiden kustannuksella (2014, 536). Päätösten läpinäkyvyys ja ennakoitavuus ovat vähentyneet ja jäsenmaiden tasapuolinen kohtelu vaarantunut. Lisäksi monimutkaisuus lisää numeroihin liittyvää epävarmuutta, mikä puolestaan kasvattaa riskiä väärin politiikkasuosituksiin. (Henriksson & Leino-Sandberg 2014, 536.) Komission harkintavallan voidaan katsoa kasvavan johtuen sen käyttämisestä metodologioista, jotka usein ovat monimutkaisia, niiden laskelmat vaikeasti toistettavissa tai niihin liittyy muita epävarmuuksia (Henriksson & Leino-Sandberg 2014, 537).

Euroopan komissio on Henrikssonin ja Leino-Sandbergin mukaan katsonut menettelyjen monimutkaistumisen olevan jäsenvaltioiden tietoinen valinta, sillä jäsenvaltiot ovat halunneet, että erilaiset tapaukset on tarkkaan määritelty harkinnanvaran sijaan (Henriksson & Leino-Sandberg 2014, 536). Christopher J. Bickerton, Dermot Hodson ja Uwe Puetter (2015) tulivat samanlaiseen lopputulokseen. Heidän mukaansa vaikutti siltä, että hallitusten välillä oli yhteisymmärrys siitä, että talouspolitiikkaa tulisi koordinoida läheisesti, mutta tavoilla, joilla vältetään keskitettyjen ratkaisujen

asettamista heterogeenisille ja epätasaisille eurooppalaisille talouksille (Bickerton ym. 2015, 2).

Eurooppalaista ohjausjaksoa on kritisoitu voimakkaasti siitä, että se rajoittaa kansallisten parlamenttien ja sitä kautta kansalaisten osallistumista talouspolitiikan määrittelyyn ja siihen, miten veroja kerätään ja miten julkisia varoja käytetään erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä koulutuksessa (esim. Cygan 2017, 716). Komissio on kasvattanut rooliaan jäsenvaltioiden valvonnassa, mikä on merkittävä muutos eurokriisiä ja Kreikan kriisiä edeltäneeseen aikaan (Savage & Verdun 2016, 114). Eurooppalaisessa ohjausjakson myötä kansalliset budjetinlaadintaprosessit ovat yhdenmukaistuneet ja EU-tason kontrolli on laajennettu koskemaan julkisen talouden lisäksi myös jäsenmaiden kilpailukykyä (Maatsch 2017, 692). Makrotalouden epätasapainoja koskeva menettely ja eurooppalainen ohjausjakso vahvistivat merkittävästi komission budjetti- ja makrotaloudellista valvontakapasiteettia. Vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen tiukentaminen ja komission valta valvoa jäsenmaiden talouspoliittisia päätöksiä ja sanktioida liiallisia alijäämiä rajoittavat merkittävästi jäsenvaltioiden harkintaa. (Börzel & Risse 2018, 85.)

Ben Crumin (2018) mukaan koko EU-tason valvontajärjestelmä heikentää parlamentaarista valvontaa. Vaikka lopullinen päätösvalta budjetin hyväksymisestä on kansallisella tasolla, jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa koskevat päätökset ovat enenevissä määrin rajoitettuja ja parlamentit paitsiossa (Crum 2018, 269). Kansallisen parlamentaarisen vallan vähenemistä ei kompensoida EU-tasolla, vaan poliittinen päätösvalta jakaantuu jäsenvaltioiden hallituksille, joilla ei ole kollektiivista velvollisuutta vastata päätöksistä, ja Euroopan komissiolle, jolta puuttuu oma poliittinen mandaatti (Crum 2018, 269). Euroopan parlamentti on eurooppalaisen ohjausjakson toteuttamisessa sivuroolissa. Sen asema on lähinnä passiivinen ja vastaanottava, ja sitä on perusteltu esimerkiksi sillä, että harvat eurooppalaisen ohjausjakson sitovat päätökset toteutetaan ylikansallisella eli Euroopan parlamentin toimivallan tasolla. (Crum 2018, 276.)

Kansallisten parlamenttien roolista ja vaikutuksesta on esitetty toisenlaisiakin näkemyksiä. Amy Verdunin ja Jonathan Zeitlinin (2018) mukaan kansalliset parlamentit erityisesti euroalueella eivät edes ole hyödyntäneet kaikkia tarjolla olevia mahdollisuuksia haastaa ohjausjakson politiikkavalintoja- ja suosituksia. Heidän mukaansa on kuitenkin epärealistista olettaa, että useimmilla kansallisilla parlamenteilla olisi aikaa ja mahdollisuuksia haastaa aktiivisesti maakohtaisia suosituksia (Verdun & Zeitlin 2018, 145.) Euroopan parlamentin roolin kasvattaminen ohjausjakson prioriteettien ja suuntauksien asettamisessa olisi perustellumpaa, mutta parlamentilla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta osallistua maakohtaisten suositusten kansalliseen arviointiin ja toimeenpanoon (Verdun & Zeitlin 2018, 145). Maakohtaisten suositusten haastaminen tapahtuukin komission pääosastojen ja jäsenmaiden asiantuntijoista koostuvissa työryhmissä, jotka neuvovat Euroopan unionin neuvostoa eli ministerineuvostoja (Verdun & Zeitlin 2018, 145).

Alexandra Maatsch (2017) mukaan eurooppalaisen ohjausjakson tehokkuus riippuu siitä, suostuvatko kansalliset toimijat toimeenpanemaan EU-tason politiikkasuosituksia (Maatsch 2017, 692). Maatschin arvion mukaan mitä vähemmän valtaa kansallisella parlamentilla on talouspolitiikkaan, sitä todennäköisemmin se hyväksyy EU:n suositukset, elleivät ne ole merkittävässä ristiriidassa parlamentissa edustettuina olevien puolueiden enemmistön talouspoliittisen linjan kanssa (Maatsch 2017, 706). Manuela Moschellan arvion mukaan euroalueen kansallisten parlamenttien vaikutusvalta euroaluetta koskeviin päätöksiin ei ole yhtenäinen, vaan toisten euroalueen jäsenmaiden parlamenteille on taattu enemmän vaikutusmahdollisuuksia kuin toisille (2015, 259). Adina Maricut ja Uwe Puetter (2018) kiinnittivät huomiota siihen, että vaikka muodollisesti käänteinen määräenemmistö päätös menettely on tehnyt maakohtaisten suositusten muuttamisesta jäsenvaltioille erittäin hankalaa, toimeenpano on täysin toinen asia. Heidän mukaansa jäsenvaltiot voivat yksinkertaisesti ilmoittaa asiaa valvovalle komitealle, miksei jotakin suositusta voi toteuttaa kansallisella tasolla ja jättää toimeenpanon sikseen (Maricut & Putter 2018, 206).



### 2.3 Vallankäyttö talouspolitiikan yhteensovittamisessa EU:ssa

Euroopan unionin tutkimuksen yksi avainkysymyksistä on, kuka johtaa Euroopan yhdentymistä. Asetelmaa voisi kuvata janana, jonka päässä on yhdentyminen ylikansallisesti, jolloin EU:n instituutiot johtavat yhdentymistä. Janan toisessa päässä on yhdentyminen hallitustenvälisesti, jolloin yhdentymistä johtavat jäsenvaltiot. EU:n olemassaoloa on leimannut tasapainottelu ylikansallisuuden ja hallitustenvälisyyden välillä eli siirtymät tällä janalla. Vivien A. Schmidtin (2018) mukaan hallitustenvälisyyttä korostavat painottavat jäsenvaltioiden ja Eurooppa-neuvoston valtaa ja merkitystä EU:n päätöksenteossa. Ylikansallisuutta edustavat painottavat Euroopan komission valtaa ja merkitystä EU:n päätöksenteossa. Parlamentaristit taas korostavat Euroopan parlamentin valtaa ja merkitystä EU:n päätöksenteossa. (Schmidt 2018: 1545–1546.) Schmidtin mukaan näitä lähestymistapoja voi kritisoida siitä, että ne eivät ota huomioon EU:n hallinnan vaikutuksia kansallisiin demokratioihin, eivätkä ne myöskään kykene käsittelemään EU:n politisoitumisen, eli EU:n muuttumista poliittisten kiistojen kohteeksi, vaikutuksia kansallisessa politiikassa (2018, 1546).

Euroopan yhdentymistä koskevien teorioiden käyttökelpoisuus vaihtelee myös sen mukaan, minkä politiikka-alan päätöksentekoa tai instituution vallankäyttöä tutkitaan. EU:n toimivalta ei ole kaikilla politiikka-aloilla sama, jolloin myös ylikansallisuus ja hallitustenvälisyys korostuvat eri tavalla. Esimerkiksi kauppapolitiikassa EU:lla on täysi toimivalta, sosiaali- ja terveyspolitiikassa taas toimivalta on jäsenvaltioilla. Kuten jo johdannossa mainitsin, talouspolitiikan yhteensovittaminen on oma *sui generis* - alueensa. Eurokriisi johti merkittävään Euroopan fiskaalisen ja taloudellisen yhdentymisen syventämiseen, josta esimerkkinä ovat edellisessä alaluvussa esitellyt uudistukset (Börzel & Risse 2018, 83). Kuka johti yhdentymisen syventämistä eurokriisissä, jäsenvaltiot vai EU:n instituutiot? Kummankin puolesta on argumentoitu.

Esimerkiksi Michael W. Bauer ja Stefan Becke (2014) kiinnittivät huomiota Euroopan komission kasvaneeseen merkitykseen ja rooliin. Eurokriisiin liittyneiden uudistusten myötä komissiolle on uskottu entistä enemmän toimeenpanotehtäviä taloudellisessa hallintoarkkitehtuurissa, mikä lisää komission läsnäoloa useammilla politiikka-aloilla ja

kasvattaa sen kompetenssia eli toimivaltaa (Bauer & Becke 2014, 225). Pierre Bocquillon ja Mathias Dobbels taas kiinnittivät huomiota Eurooppa-neuvoston kasvaneeseen rooliin lainsäädäntöaloitteiden alulle laittamisessa ja pitivät sitä jopa ratkaisevana joissakin tapauksissa (2014, 32). Heidän mukaansa Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan pysyvä asema antaa Eurooppa-neuvostolle enemmän mahdollisuuksia puuttua komission toimintaan (Bocquillon & Dobbels 2014, 32). Verrattuna Lissabonin sopimusta edeltäneeseen aikaan, Eurooppa-neuvoston toiminta on koherentimpaa ja strukturoidumpaa, mikä mahdollistaa tunkeutumisen komission ja sen puheenjohtajan tekemisiin, mikä voi entisestään lisätä instituutioiden välisiä jännitteitä. Yleisesti ottaen suhde on kuitenkin hierarkkinen ja jossa komissio toimii tottelevaisena agenttina. (Bocquillon & Dobbels 2014, 32.)

Amy Verdunin ja Jonathan Zeitlinin (2018) mukaan eurooppalaista ohjausjakso on vaikea kuvata joko hallitustenväliseksi tai ylikansalliseksi. Vaikka Ecofin-neuvosto on muodollisesti vastuussa eurooppalaisesta ohjausjaksosta, se ei ohjaa itse prosessia. Sen sijaan komissiolla on keskeinen rooli ohjausjakson suuntaamisessa, koska se asettaa tavoitteita, arvioi kansallisia politiikkatoimia ja niiden suoriutumista, luonnostelee maakohtaiset suositukset ja ehdottaa sanktioita liiallisen alijäämän menettelyssä ja makrotalouden epätasapainoa koskevassa menettelyssä. (Verdun & Zeitlin 2018: 144–145.) Verdun ja Zeitlin huomauttavat, että komissio ei käytä näitä valtuuksiaan erillään kansallisvaltioista, vaan komissio on vuoropuhelussa useiden kansallisten toimijoiden kanssa prosessin eri vaiheissa vahvistaakseen suositusten kansallista omistajuutta. Verdunin ja Zeitlinin huomauttavat, että kansallisilla toimijoilla on prosessin aikana useita mahdollisuuksia antaa palautetta suositusten sisällöstä, ja ne ovat myös osoittaneet, että ne kykenevät muuttamaan komission luonnoksia. Kun nämä asiat laittaa yhteen, eurooppalaisten ja kansallisten toimijoiden rajat talouspolitiikan yhteensovittamisessa hämärtyvät, jolloin on vaikea kuvata ohjausjaksoa joko hallitustenväliseksi tai ylikansalliseksi. (Verdun & Zeitlin 2018: 144–145.)

EU:n johtajuuden ja Euroopan yhdentymisen tutkimuksessa on erityisesti viime aikoina tullut esiin näkökulmia, jotka korostavat vallankäytön kollektiivista onnistumista ja epäonnistumista. Yhden toimijan vallankäyttöön ja johtajuuteen keskittymisen sijaan

näissä näkökulmissa vallankäyttö ja sen vaikuttavuus käsitetään useamman EU-toimijan, kuten instituutioiden ja jäsenmaiden, vallankäytön onnistumisena. Esimerkiksi Henriette Müller ja Femke A. W. J. Van Esch (2020) argumentoivat, että sen sijaan, että johtajuus käsitteellistetään itsenäisen johtajan keskitettynä vallankäyttönä, johtajuus tulee ymmärtää kollektiivisena ja vastavuoroisena vuorovaikutuksena useiden johtajien ja heidän seuraajiensa kesken. Tämä pitää paikkansa erityisesti Euroopan unionissa, jossa valtaa käyttävät useat autonomiset, mutta keskenään riippuvaiset toimijat, jotka yhdistävät voimansa johtaakseen EU:a yhdessä (Müller & Van Esch 2020, 1052). Müller ja Van Esch huomauttavat, että EU:n laajentuminen on kasvattanut toimijoiden ja intressien moninaisuutta, minkä seurauksena EU:n päätöksenteko ei välttämättä ole enää riippuvaista vain yhden tai kahden jäsenvaltion johtajuudesta, ja liikkumavaraa yleiseurooppalaisen sopimuksen aikaansaamiseksi on vain rajallisesti (2020, 1052).

Martin B. Carstensenin ja Vivien A. Schmidtin (2020) mukaan vallan käsittelyssä pitäisi toimijuuden arvioimisen lisäksi olla välineitä arvioida dynamiikkaa, joka tuottaa tai ei tuota tuloksia hallinnassa. Tähän tarvitaan käsite vallasta kykynä toimia yhdessä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi (Carstensen & Schmidt 2020, 6). Carstensenin ja Schmidtin mukaan hallinnan menestys riippuu siitä, kykenevätkö toimijat rakentamaan ja ylläpitämään instituutioita sekä jaettuja ideoita ja normeja, joita tarvitaan tehokkaaseen yhteistyöhön (2020, 6). Eurokriisissä oli useita tapauksia, joissa eri toimijat haalivat valtaa toisiltaan, mutta toimijat osoittivat vain vähän kykyä EU:n hallinnon ja erityisesti euroalueen kehittämiseen tavalla, joka tuottaisi kollektiivista solidaarisuutta, eli yhteisvastuuta yhteisten päämäärien saavuttamisessa (Carstensen & Schmidt 2020, 6). Carstensenin ja Schmidtin mukaan yksi merkittävä ongelma oli ideoihin perustuvan vallan puute. Koska euroalueella ei ollut yhteisiä, jaettuja ideoita siitä, mikä olisi ollut yhteisön kannalta paras tapa hoitaa kriisi, poliittisesti neuvoteltu vastaus kriisiin oli myötä syklinen talouskuripolitiikka, joka syvensi eurokriisin vaikutuksia. Ilman ideoihin perustuvaa valtaa, EU:n hallinto ei voi tehokkaasti tunnistaa eikä edistää sen yhteisiä tavoitteita. (Carstensen & Schmidt 2020: 6–7.)

Sandrino Smeets ja Derek Beach (2019) argumentoivat eurokriisin aikaisen päätöksenteon osoittaneen, että pelkkä poliittisten johtajien tason diplomatia ei riitä

mielekkäiden neuvottelutulosten aikaansaamiseksi. Presidentti- ja pääministeritason diplomatian lisäksi tarvitaan alemman tason prosessi, jossa poliittisten johtajien asettamat prioriteetit muutetaan EU:n oikeudellisen ja institutionaalisen kehikon näkökulmasta toteuttamiskelpoisiksi ja mielekkäiksi ratkaisuuksi (Smeets & Beach 2019, 3). Smeetsin ja Beachin keskeinen väite on, että tarvitaan korkean tason poliittista johtajuutta, jotta jokin asia saadaan agendalle, ja tarvitaan instrumentaalista johtajuutta, jotta epämääräiset poliittiset ideat saadaan muutettua oikeudellisesti sitoviksi uudistuksiksi. (Smeets & Beach 2020, 64.) Heidän mukaansa instrumentaalista johtajuutta edustavat perinteisesti institutionaaliset toimijat kuten Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan kabinetti, Euroopan komissio ja EU:n neuvoston sihteeristö (2020, 64). Suurten uudistusten neuvottelu EU:ssa vaatii erilaisia johtajuustehtäviä ja -ominaisuuksia neuvottelujen eri tasoilla. (Smeets & Beach 2020, 64.)

Smeetsin ja Beachin mukaan presidentti- ja pääministeritasolla vaadittu johtaminen on poliittista johtamista, jonka osatehtäviä ovat agendan asettaminen, poliittisen vääntövoiman (=momentum) tunnistaminen ja sen varmistaminen, että poliittinen yhteisymmärrys lopullisesta neuvottelutuloksesta saadaan aikaan (2020: 67–68). Kansalliset johtajat ovat pääpäättöksentekijöitä, jotka asettavat yleiset prioriteetit ja sopivat merkittävimmistä erimielisyyksistä neuvottelujen loppuvaiheessa, kun taas institutionaaliset toimijat kuten Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ovat neutraalimpia sovittelijoita neuvotteluissa (Smeets & Beach 2020: 67–68). Valmistelu- eli virkamiestasolla vaadittu johtaminen on instrumentaalista johtamista ja siinä vaadittuja johtajuustehtäviä ovat laajojen poliittisten tavoitteiden kääntäminen teksteiksi ja prosessinjohtaminen, joka pyrkii minimoimaan kaiken sen, mikä voisi estää osapuolia saavuttamasta sitovaa sopimusta (Smeets & Beach 2020, 68). EU:n instituutioilla on vahva, suhteellinen etu tarjota juuri tätä välttämätöntä oikeudellista, prosessiin ja substanssiin liittyvää osaamista, mitä kansallisilla toimijoilla ei joko ole tai mitä niille ei uskottaisi mahdollisen puolueellisuuden vuoksi. Siksi erityisesti EU:n instituutioille delegoidaan oletusarvoisesti instrumentaalisen johtamisen tehtäviä. (Smeets & Beach 2020, 68.)

Smeetsin ja Beachin mukaan instrumentaalinen johtaminen käsitetään usein pelkäksi fasilitoimiseksi, jolla on vain vähän vaikutusta prosessiin tai sen lopputulokseen (2020, 68). Tekniseltä vaikuttavalla johtamisella voi olla merkittäviä vaikutuksia. Asiakirjojen laatijat voivat hienovaraisesti ohjata, mitä epämääräiset poliittiset tavoitteet käytännössä tarkoittavat. Prosessin johtajat voivat viitoittaa käytännön toimia ja sitä kautta muovata neuvottelujen kulkua. (Smeets & Beach 2020, 68.) Kumpaakin johtajuutta tarvitaan, jotta suuret uudistukset EU:ssa saadaan aikaiseksi. Poliittisessa johtajuudessa ilman instrumentaalista johtajuutta ei ole vetovoimaa (=traction) ja instrumentaalisessa johtajuudessa ilman poliittista johtajuutta ei ole tarkoitusta. (Smeets & Beach 2020, 68.) Tulkiten, että Smeets ja Beach tarkoittavat vetovoimalla sitä, että poliittinen johtajuus ei konkretisoidu toteuttamiskelpoisiksi tavoitteiksi, joiden toteutumista voisi seurata ilman instrumentaalista johtajuutta.

EU:n vallankäytön käsitteellistäminen kollektiiviseksi toiminnaksi, jossa jäsenvaltiot ja EU:n instituutiot onnistuvat tai epäonnistuvat yhdessä, vaikuttaa eurokriisin aikana ja sen takia tehtyjen päätösten ja tapahtumaketjujen valossa perustellulta tapana jäsentää EU:n vallankäyttöä talouspolitiikan yhteensovittamisessa euroalueella. Tätä puoltaa se, että talouspolitiikka on EU:ssa oma, erityinen *sui generis* -politiikka-alueensa, jota koskevat erityiset määräykset, kuten johdantoluvussa esittelin. Talouspolitiikan yhteensovittamisessa euroalueella sekä jäsenvaltioilla, että EU:n instituutioilla on omat tehtävänsä, vaikka talouspolitiikassa toimivalta kuuluukin jäsenvaltioille. Tässä luvussa esittelemäni kirjallisuuden perusteella eurokriisin jälkeenkään ei voida selvästi sanoa, että jonkun toimijan vallankäyttö suhteessa toisiin olisi lisääntynyt niin paljon, että voitaisiin yksiselitteisesti todeta jäsenvaltioiden, eli hallitustenvälisyyden, tai instituutioiden, eli ylikansallisuuden, dominoivan Euroopan taloudellista yhdentymistä ja talouspolitiikan yhteensovittamista euroalueella. Sama havainto pätee maakohtaisiin suosituksiin. Niitä ei voida yksiselitteisesti pitää hallitustenvälisenä tai ylikansallisena valvontavälineenä. Tämä on siinä mielessä positiivinen havainto, että vallankäyttö ei ole kiinni vain yhdestä toimijasta, mutta siinä mielessä negatiivinen havainto, että se voi entisestään vahvistaa kehitystä, jossa optimaalisia päätöksiä ei saada aikaan.

Carstensenin ja Schmidtin (2020) sekä Smeetsin ja Beachin (2020) vallankäytön luokittelut vaikuttavat ensinäkemältä hyvin samanlaisilta siinä mielessä, että kummassakin luokittelussa on kyse eri tahojen saamisesta toimimaan yhdessä tavalla, joka tuottaa ajatuksen yhteisvastuusta. Carstensenin ja Schmidtin jaottelussa poliittisten ideoiden merkitys vallankäytön ajurina ja instituutioiden perustana korostuu, kun taas Smeets ja Beach kiinnittävät huomiota enemmän itse prosessiin. Pidän Smeetsin ja Beachin luokittelua tutkimuskysymykseeni vastaamisen kannalta hedelmällisempänä käsitteenä. Perustelen tätä Tanja A. Börzelin (2016) havainnolla. Börzelin mukaan eurokriisi ja muuttoliikekriisi osoittavat, että eurooppalaisten kriisien ytimessä on levenevä kuilu sitoumusten ja niiden toimeenpanon välillä, joka entisestään pahentaa sääntelyvajetta (2016, 9). Hänen mukaansa ongelma ei ole se, ettei EU:ssa kyettäisi tekemään sitovia päätöksiä, vaan jäsenvaltiot, jotka eivät noudata ja toimeenpane yhdessä sovittuja päätöksiä. Börzelin mukaan jäsenmaiden kyvyttömyys toimeenpanna kansallisesti EU-tason päätöksiä on vähintään osasyllinen siihen, että nationalistit dominoivat EU-politiikkojen ja –instituutioiden politisoimista. (Börzel 2016, 9.)

### 3 METODIT JA AINEISTO

#### 3.1 Aiempia tutkimuksia maakohtaisten suositusten toimeenpanosta

Tarkastelen Euroopan unionin neuvoston eli valtiovarainministereistä koostuvan Ecofin-neuvoston hyväksymiä maakohtaisia suosituksia sekä Euroopan komission maaraportteja, joissa arvioidaan maakohtaisten suositusten toteutumista. Olen valinnut tutkimusaineistoksi Italialle ja Saksalle osoitetut maakohtaiset suositukset vuosilta 2013, 2015, 2017 ja 2019 sekä Italiaa ja Saksaa koskevat Euroopan komission maaraportit vuosilta 2014, 2016, 2018 ja 2020. Täydennän aineistoa Italian ja Saksan hallitusten Euroopan komissiolle toimittamilla vakausohjelmilla sekä aiemmilla tutkimuksilla ja selvityksillä eurooppalaisen ohjausjakson ja maakohtaisten suositusten toteutumisesta.

Maakohtaiset suositukset ovat EU-tason valvontaväline, jonka kautta euroalueen ja EU:n jäsenille suositellaan toimia, jotka auttavat niitä saavuttamaan vakaus- ja kasvusopimuksen, six packin, two packin sekä fipo-sopimuksen mukaiset talouspoliittiset tavoitteet (Euroopan komissio 2016, 8). Euroopan komissio arvioi maakohtaisten suositusten toteutumista sen mukaan, kuinka hyvin jäsenvaltio on saavuttanut näiden sopimusten mukaiset tavoitteet, mutta ottaa huomioon muitakin tekijöitä. Euroopan komission mukaan yksinkertaisia ja mekaanisia kriteereitä arviointiin ei ole, sillä makrotalouden epätasapainon ajurit ovat monitahoisia ilmiöitä. Kasvuun ja työllisyyteen liittyvät elementit ovat osa epätasapainojen arviointia, koska pitkäkestoinen negatiivinen työllisyys- ja sosiaalinen kehitys voi vaikuttaa monin eri tavoin negatiivisesti bruttokansantuotteen kasvuun. (Euroopan komissio 2016, 8.) Euroopan komission mukaan makrotalouden vakauden kannalta merkityksellisiä tekijöitä ovat myös esimerkiksi ulkoiset epätasapainot kuten vaihtotaseen kehitys, tuottavuus, kilpailukyky, asuntomarkkinat ja yksityisen sektorin velkaantuneisuus sekä julkisen talouden ja erityisesti julkisen velan kehitys (Euroopan komissio 2020a, 13).

Edellä mainittujen tekijöiden lisäksi maakohtaisissa suosituksissa on mukana myös muihin politiikka-aloihin liittyviä tavoitteita kuten työllisyys-, sosiaali- ja

koulutuspoliittisia tavoitteita sekä hyvään hallintoon, kuten korruption kitkemiseen ja harmaan talouden torjumiseen, liittyviä tavoitteita. Tämä johtuu Zeitlinin ja Vanhercken (2018) mukaan siitä, että kestävyys ekologisessa, sosiaalisessa ja hallinnollisessa merkityksessä on noussut viime vuosina yhä merkittävämmäksi prioriteetiksi niin EU:ssa kuin kansallisissa julkisissa keskusteluissa (Zeitlin & Vanhercke 2018, 157). Sitä mukaa kun eurokriisi muuttui valtioiden velkakriisistä laajaksi taloudelliseksi taantumaksi, EU:n instituutioihin kohdistui painetta taklata syventyvää talous- ja työllisyyskriisiä. Tämä johti siihen, että komissio esitteli useita sosiaali- ja työllisyystoimenpidepaketteja, joiden toimeenpano piti raportoida, valvoa ja arvioida osana eurooppalaista ohjausjaksoa. (Zeitlin & Vanhercke 2018, 157.) Euroopan komission mukaan valvonnassa ei kuitenkaan ole vielä otettu riittävästi huomioon erityisesti ilmastonmuutokseen ja muihin ympäristöpaineisiin liittyviä taloudellisia haasteita ja niiden vaikutuksia (2020a, 13).

Valitsin maakohtaiset suositukset tutkimusaineistoksi, koska niiden käsittelyyn ovat osallistuneet EU:n toimielimistä Euroopan komissio, Eurooppa-neuvosto ja Euroopan unionin neuvosto. Myös euroryhmä keskustelee niistä epävirallisissa kokouksissaan. Eurooppa-neuvostossa, EU:n neuvostossa ja euroryhmässä Italian ja Saksan edustajat, pääministeri, liittokansleri ja valtiovarainministerit, ovat mukana päätöksentekijöinä. Euroopan komission maaraaportit ovat tärkeä vastinpari suosituksille, sillä niissä komissio arvioi maakohtaisten suositusten toteutumista. Tutkielma on kvalitatiivinen tutkimus, ja perustuu empiiriseen aineistontarkasteluun ja sisällönanalyysiin. Aineistot ovat peräisin julkisista lähteistä ja näin ollen kenen tahansa tarkistettavissa. Käytän EU:n virallisia, suomenkielisiä käännöksiä alkuperäisistä asiakirjoista, mikäli käännös on saatavilla, muuten hyödynnän asiakirjan englanninkielistä versiota.

EU:n neuvosto hyväksyy maakohtaiset suositukset ja Euroopan komissio laatii maaraaportit joka vuosi, mutta olen poiminut tarkasteluaineistoksi parittomien vuosien suositukset vuosilta 2013–2019 ja niihin liittyvät maaraaportit seuraavilta vuosilta. Perustelen tätä sillä, että eurokriisistä alkunsa saaneet talouspolitiikan seurannan muutokset astuivat voimaan vuonna 2013, joten tarkastelu on perusteltua aloittaa siitä. Tutkittuani aineistoa tulin siihen tulokseen, ettei jokaisen vuoden maakohtaisten suositusten ja maaraaporttien sisällyttäminen tarkasteluun tuota merkittävää lisäarvoa,



sillä vuosittainen vaihtelu suositusten sisällössä ei ole kovin suurta. Vuosi on laajojen poliittisten uudistusten toimeenpanon ja seurannan kannalta suhteellisen lyhyt aika. Kahden vuoden tarkasteluväli antaa paremman mahdollisuuden arvioida suositusten ja niiden toimeenpanon kehitystä jäsenvaltioissa.

Tarkastelen kahden suuren euroalueen jäsenen suosituksia. Valitsin Italian ja Saksan tapausesimerkeiksi, koska niitä erottaa suhtautuminen talouspolitiikkaan. Italian vakausohjelmien perusteella Italia voidaan lukea osaksi ranskalaista talousajattelua kannattavien valtioiden joukkoon, kun taas Saksa voidaan lukea vakausohjelmiansa perusteella saksalaista talousajattelua kannattavien valtioiden joukkoon Brunnermeierin, Jamesin ja Landaun luokittelun mukaisesti (Brunnermeier ym. 2016: 66–67 ja 74). Saksalle ja Italialle yhteistä on, että ne ovat maakohtaisten suositusten toteuttamisen suhteen heikkoja tai korkeintaan keskinkertaisia suoriutujia. Italian keskimääräinen maakohtaisten suositusten toimeenpanotulos oli 38/100 ja Saksan Saksa 30/100 vuosina 2013–2017. Vertailun vuoksi parhaimmat toimeenpanotulokset olivat Britannialla 51/100 ja Suomella 49/100. (Efsthathiou & Wolff 2019, 5.) Italia ja Saksa eroavat toisistaan julkisen talouden velkaantuneisuuden, työllisyyskehityksen ja kansantalouden yleisen kehityksen näkökulmasta. Erittäin suoraviivaisesti todettuna Italiassa menee liian huonosti ja Saksalla liian hyvin koko euroalueen näkökulmasta.

Servaas Deroose ja Jörn Griesse (2014) selvittivät maakohtaisen suositusten toimeenpanoa eurooppalaisen ohjausjakson käyttöönoton alkuvuosina. Heidän kehittämänsä mallin mukaan maakohtaisten suositusten toimeenpano koko EU:ssa oli hieman yli 40 prosenttia (2014, 5). Deroose ja Griesse havaitsivat, että suositusten toimeenpanoon vaikutti, oliko jäsenvaltiossa vaalivuosi ja mitä politiikka-alaa suositus koski, mutta he eivät löytäneet yhteyttä jäsenvaltion koon ja suositusten toimeenpanon välillä (2014, 1 ja 5). Vaalivuosina jäsenvaltiot eivät välttämättä kyenneet toteuttamaan maakohtaisia suosituksia, sillä vaalikampanjointi ja hallituksen muodostaminen vaalien jälkeen saattoivat viedä pitkiäkin aikoja (Deroose & Griesse 2014, 6). Toimeenpanoprosentti oli suurin rahoitusmarkkinuudistuksissa (59,7 prosenttia) ja julkistalouteen liittyvissä suosituksissa (54,5 prosenttia). Rahoitusmarkkinoita koskevilla suosituksilla paine uudistuksiin tuli markkinoilta ja julkistaloutta koskevilla

suosituksissa paine tuli säännöistä, joiden noudattamatta jättämisestä saattoi seurata sakkoa. (Deroose & Griesse 2014, 7.) Kaikkein heikoimmin jäsenvaltiot toimeenpanivat veroihin liittyviä suosituksia (vain 29,2 prosenttia). Tämä johtui todennäköisesti siitä, että verot ovat poliittisesti hyvin herkkä asia. EU:n tasolla verotukseen liittyvät päätökset vaativat jäsenvaltioiden yksimielisyyden. Koulutus, kilpailun lisääminen palveluissa ja julkishallinto (kaikki 30 prosentin tienoilla) ovat myös toimeenpanon vähäisimmässä päässä. (Deroose & Griesse 2014, 7.) Deroose ja Griesse huomauttavat, että maakohtaiset suositukset vaativat toisinaan pitkälle meneviä rakenteellisia ja institutionaalisia uudistuksia, joiden vaikuttavuus ei välttämättä ole nopeasti mitattavissa, mikä on ongelma vuotuisen arviointiprosessin kannalta (2014, 3).

Zsolt Darvas ja Álvaro Leandro (2015) jatkoivat Deroosen ja Griessen mallin mukaan maakohtaisen suositusten toimeenpanon arviointia. Heidän selvityksensä mukaan suositusten toimeenpanoprosentti koko EU:ssa laski vuoden 2011 40 prosentista 29 prosenttiin vuonna 2014 (Darvas & Leandro 2015, 2). Euroalueen jäsenvaltioiden toimeenpanoprosentti oli hieman parempi, 31 prosenttia, verrattuna muihin EU:n jäsenvaltioihin, joiden suositusten toimeenpanoprosentti oli 23 prosenttia. Vakaus- ja kasvusopimukseen liittyvien suositusten toimeenpanoprosentti oli korkeampi, 44 prosenttia vuosina 2012–2014, kuin makrotalouden epätasapainoihin liittyvät suositukset, 32 prosenttia vuosina 2012–2014. (Darvas & Leandro 2015, 2.) Darvasin ja Leandron mukaan jäsenvaltiot tekivät enemmän uudistuksia, kun ne saivat rahoitustukea, kohtasivat markkinapainetta tai nousevaa työttömyyttä, mutta kun tilanne normalisoituu, uudistusinto vähenee. Maakohtaisten suositusten toimeenpano ei heidän mukaansa olennaisesti eroa OECD:n suositusten toimeenpanosta, johon ei edes liity lainsäädännöllistä tai muuten pakottavaa perustaa. (Darvas & Leandro 2015, 2.)

Konstantinos Efstathiou ja Guntram B. Wolff (2019) ovat myös tutkineet, mikä saa jäsenvaltiot toimeenpanemaan erityisesti makrotalouden epätasapainoihin ja rakenteellisiin uudistuksiin liittyviä suosituksia. Heidän mukaansa jäsenvaltiot, joilla on suuret alijäämät, toimeenpanevat suosituksensa todennäköisemmin. Myös rahoitusmarkkinoilta tuleva paine lisää todennäköisyyttä sille, että maa toimeenpanee

suosituksensa. Sillä ei ole merkitystä, onko jäsenvaltiolla havaittu makrotalouden epätasapainoa. Erot makrotalouden epätasapainojen luokittelussa eivät johtaneet tilastollisesti merkittävään eroon suositusten toimeenpanossa. (Efstathiou & Wolff 2019, 8.) Efstathiou ja Wolff havaitsivat, että suositusten toimenpano oli todennäköisempää, mikäli ne olivat rahoituspalvelujen, rahoituksen saannin, energian, luonnonvarojen ja ilmastonmuutoksen, veronkierron ja -välttelyn ehkäisemisen sekä verohallinnon parantamisen, terveystalouden, työnteon kannustimien, työpaikkojen lisäämisen ja työmarkkinoille osallistumisen ja elinikäisen oppimisen kannustamisen kannalta olennaisia (2019, 8). Suositusten toimeenpano todennäköisyys oli heidän mukaansa vähäisempää, mikäli ne liittyivät veropohjan laajentamiseen, kilpailun lisäämiseen palveluissa, julkistalouden pitkän aikavälin kestävyys (ml. eläkkeet), köyhyyden vähentämiseen, tietoliikenteeseen, posti- ja paikallispalveluihin, liikenteeseen ja yritysten verovähennyksiin (Efstathiou & Wolff 2019, 8). Efstathiou ja Wolff havaitsivat myös, että mitä vähemmän maa sai suosituksia, sitä paremmin kyseiset suositukset tulivat toimeenpannuiksi (2019, 8).

Efstathioun ja Wolffin mukaan maakohtaisten suositusten taustalla oleva talouden tilaa koskeva analyysi vaikutti olevan vakaalla pohjalla, mutta itse suositukset olivat heikompia ja epäselvempiä (2019, 8). Monet suosituksista liittyivät politiikka-aloihin, joilla oli tekemistä makrotalouden epätasapainojen kanssa, kuten talousuudistukset sekä työ- ja asuntomarkkinoiden kilpailukyky, mutta oli myös suosituksia, jotka eivät välttämättä olleet niin oleellisia makrotalouden epätasapainon kannalta kuten koulutukseen tai lastenhoitoon liittyvät suositukset (Efstathiou & Wolff 2018, 14). Vaikka näilläkin suosituksilla voi olla suuriakin budjettitaloudellisia vaikutuksia, niiden linkki makrotalouden epätasapainoihin ei ole selkeä. Epäolennaiset suositukset voivat ennestään heikentää Brysselin antamien suositusten merkitystä kansallisten päätöksentekijöiden mielissä (Efstathiou & Wolff 2018, 14). Myös Euroopan tilintarkastustuomioistuimien (2018) kiinni huomiota samaan. Sen mukaan makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely (MIP) oli yleensä hyvin suunniteltu, mutta komissio ei toteuttanut sitä vaikuttavasti (Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2018, 51). Euroopan tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan makrotalouden epätasapainoa koskevien suositusten toimeenpanoa olivat haitanneet erityisesti neljä hallinnointipuutetta.

Suositusten ja havaitun epätasapainon välillä ei ollut systemaattista yhteyttä, suositusten vaikutusta epätasapainoon ei ollut arvioitu systemaattisesti, suositukset olivat epäyhteneväisiä euroalueen suosituksiin nähden ja suositusten täytäntöönpanon aikataulu oli erittäin vaativa. (Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2018, 22.) Systemaattisella yhteydellä Euroopan tilintarkastustuomioistuin viittasi siihen, että havaitun epätasapainon ja maakohtaisten suositusten välinen yhteys oli paikoin jäänyt epäselväksi (2018, 23).

Marketta Henrikssonin ja Päivi Leino-Sandbergin (2014) mukaan valvontamekanismien toimivuuden arviointia hankaloittaa se, että vain pieni osa kehikosta on aktiivisessa käytössä. Rikkomusluonteisia menettelyjä – liiallisen alijäämän menettely velan perusteella, merkittävän poikkeaman menettely tai liiallisen makrotasapainottomuuden menettely – ei ole käynnistetty. (Henriksson & Leino-Sandberg 2014: 543–544.) Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2018) kiinnitti myös huomiota siihen, ettei komissio ollut milloinkaan ehdottanut liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn käynnistämistä, vaikka jäsenvaltioissa oli havaittu liiallista epätasapainoa. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen mukaan Euroopan komission dokumentaatiosta ei käynyt selvästi ilmi, mistä tällainen käytäntö oli peräisin, joten tilintarkastustuomioistuimen mukaan kyseessä näytti olevan poliittinen päätös (2018, 33). Liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn järjestelmällinen käynnistämättä jättäminen vähensi MIP-menettelyn uskottavuutta ja vaikuttavuutta (Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2018, 36).

Taulukossa 1 sivulta 41 alkaen esittelen Italian makrotalouden epätasapainotila-arviot ja Euroopan unionin neuvoston suositukset 2013, 2015, 2017 ja 2019. Taulukossa 2 sivulta 45 esittelen Euroopan komission arviot vuosien 2013, 2015, 2017 ja 2019 maakohtaisten suositusten edistymisestä Italiassa. Taulukossa 3 sivulta 46 alkaen esittelen Saksan makrotalouden epätasapainotila-arviot ja Euroopan unionin neuvoston suositukset 2013, 2015, 2017 ja 2019. Taulukossa 4 sivulla 49 esittelen Euroopan komission arviot vuosien 2013, 2015, 2017 ja 2019 maakohtaisten suositusten edistymisestä Saksassa.

Taulukoiden 2 ja 4 tulkinnassa on otettava huomioon Euroopan komission käyttämä viisiportainen luokittelu maakohtaisten suositusten toimeenpanolle. **Ei edistymistä (no progress)** tarkoittaa, että jäsenvaltio ei ole luotettavasti ilmoittanut tekevänsä tai tehnyt oikeudellisia, hallinnollisia tai talousarvioon liittyviä toimia, joilla se edistäisi maakohtaisia suosituksia. Jäsenvaltio ei myöskään ole perustanut työ- tai selvitysryhmää tai antanut toimeksiantoa tutkimuksesta suosituksen toimeenpanon valmisteluun liittyen. **Vähäinen edistyminen (limited progress)** tarkoittaa, että jäsenvaltio on ilmoittanut toimista suosituksen edistämiseksi, mutta toimet ovat keskeneräisiä tai toteuttavat suositusta vain osittain. **Jonkinlainen edistyminen (some progress)** tarkoittaa, että jäsenvaltio on toimeenpannut suosituksen mukaisia toimia osittain tai kokonaan, mutta merkittävä määrä lisätyötä tarvitaan ennen kuin koko suositus on toteutettu. **Merkittävä edistyminen (substantial progress)** tarkoittaa, että jäsenvaltio on hyväksynyt toimia, jotka edistävät merkittävästi suosituksen toimeenpanoa ja suurin osa suosituksen mukaisista toimenpiteistä on toteutettu. **Täysi toimeenpano (full implementation)** tarkoittaa, että jäsenvaltio on toteuttanut kaikki suositukseen sisältyvät toimet täysimääräisesti. (esim. Euroopan komissio DE2020, 63.)

### 3.2 Italian maakohtaiset suositukset ja arviot niiden toimeenpanosta

Taulukko 1: Italian makrotalouden epätasapainotila-arviot ja Euroopan unionin neuvoston suositukset 2013, 2015, 2017 ja 2019.

Vuosi	Neuvoston arvio	Neuvoston suositukset
2013	Italian makrotaloudessa on epätasapainotiloja, jotka edellyttävät määrätietoisia politiikkatoimia (2013IT, 43).  Erityisesti ulkoisen kilpailukyvyyn heikkeneminen sekä suuri julkinen velka kasvun	1. varmistaa, että alijäämä pysyy alle perussopimuksen mukaisen 3 prosentin viitearvon suhteessa BKT:hen vuonna 2013 toteuttamalla hyväksytyt toimenpiteet kokonaisuudessaan; jatkaa rakenteellista sopeutusta sopivaan tahtiin vakauttamalla julkista taloutta kasvua edistävällä tavalla, jotta keskipitkän aikavälin tavoite saavutetaan ja säilytetään vuodesta 2014 alkaen; saavuttaa suunnitellut rakenteelliset perusylijäämät, jotta erittäin suuri julkinen velka suhteessa BKT:hen saadaan vakaaseen laskuun; jatkaa julkisten menojen tehokkuuden ja laadun kestävästi parantamista panemalla täytäntöön vuonna 2012 hyväksytyt toimenpiteet täysimääräisesti ja edistämällä toimia säännöllisillä ja perusteellisilla menoarvioilla hallinnon kaikilla tasoilla;  2. huolehtii vireillä olevien uudistusten oikea-aikaisesta toteuttamisesta hyväksymällä nopeasti tarvittavan lainsäädännön ja

	<p>pysytellessä jatkuvasti heikkona ovat edelleen Italian merkittävämmät makrotalouden epätasapainotilat. (2013IT, 43.)</p>	<p>toteuttamalla ne käytännössä hallinnon kaikilla tasoilla kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa ja seuraamalla niiden vaikutuksia; lisää julkisen hallinnon tehokkuutta ja parantaa hallinnon eri tasojen välistä koordinoitua; yksinkertaistaa hallinto- ja sääntelykehystä kansalaisten ja yritysten kannalta ja lyhentää asioiden käsittelyaikoja ja vähentää siviilioikeusjuttujen suurta määrää esimerkiksi edistämällä tuomioistuinten ulkopuolisten riitojenratkaisujärjestelmien käyttöä; lujittaa oikeudellista kehystä korruption torjumiseksi muun muassa tarkistamalla vanhentumisaikoja koskevia sääntöjä; hyväksyy rakenteelliset toimenpiteet EU:n varojen hallinnoinnin parantamiseksi Etelä-Italiassa ohjelmakauden 2014–2020 osalta;</p> <p>3. laajentaa hyvän hallinnoinnin ja ohjausjärjestelmät koskemaan koko pankkisektoria, mikä parantaa tehokkuutta ja kannattavuutta ja tukee siten tuotantotoimintaan annettavaa luotonantoa; edistää meneillään olevia toimia omaisuuserien laadun arvioimiseksi koko pankkisektorilla ja helpottaa pankkien taseissa olevia järjestämättömiä lainoja koskevan ongelman ratkaisemista; edistää pääomamarkkinoiden monipuolistumiskehitystä edelleen ja parantaa yritysten mahdollisuuksia hankkia rahoitusta, erityisesti pääomaa, ja lisää puolestaan niiden innovointikapasiteettia ja kasvua;</p> <p>4. huolehtii työmarkkinoita ja palkanmuodostusta koskevien uudistusten tehokkaasta täytäntöönpanosta palkkakehityksen saattamiseksi vastaamaan paremmin tuottavuutta; ryhtyy lisätoimiin edistääkseen erityisesti naisten ja nuorten osallistumista työmarkkinoille esimerkiksi nuorisotakuulla; vahvistaa ammattikoulutusta, huolehtii tehokkaammista julkisista työvoimapalveluista ja parantaa korkea-asteen opiskelijoiden ura- ja neuvontapalveluja; vähentää kotitalouksien toisen tulonsaajan työntekoon kohdistuvia taloudellisia esteitä ja parantaa erityisesti lastenhoito-, pitkäaikaishoito- ja koulun ulkopuolisia palveluja; lisää toimia koulunkäynnin keskeyttämisen estämiseksi ja parantaa koulutuksen laatua ja tuloksia esimerkiksi tehostamalla opettajien ammatillista kehitystä ja monipuolistamalla urakehitystä; varmistaa sosiaalisten tulonsiirtojen toimivuuden, erityisesti kohdentamalla etuudet paremmin, varsinkin niiden pienituloisten kotitalouksien osalta, joissa on lapsia; (2013:45).</p> <p>5. siirtää verotaakkaa työstä ja pääomasta kulutukseen, kiinteään omaisuuteen ja ympäristöön ilman talousarviovaikutusta; tarkistaa tätä varten alv-poikkeusten ja alennettujen verokantojen sekä suorien verotukien soveltamisalan ja uudistaa kiinteistörekisterijärjestelmän kiinteään omaisuuteen kohdistuvien juoksevien verojen saattamiseksi markkina-arvojen mukaisiksi; jatkaa veronkierron torjuntaa, parantaa verosäännösten noudattamista ja ryhtyy määrätietoisin harmaata taloutta ja pimeää työtä torjuviin toimiin;</p> <p>6. varmistaa niiden toimenpiteiden asianmukaisen täytäntöönpanon, jotka tähtäävät palvelusektorin markkinoiden avaamiseen kilpailulle; poistaa jäljellä olevat asiantuntijapalveluita koskevat rajoitukset ja helpottaa markkinoille tuloa esimerkiksi julkisten paikallispalveluiden tuottamisessa edistämällä julkisten hankintamenettelyjen käyttöä</p>
--	---	--

		<p>suorien käyttöoikeuksien sijaan; jatkaa markkinoille tulon ehtojen parantamiseen tähtäävien toimenpiteiden toteuttamista verkkotoimialoilla ensisijaisesti huolehtimalla liikenneviranomaisen perustamisesta; parantaa infrastruktuurin kapasiteettia keskittymällä energian liitännäverkkoihin, intermodaalikuljetuksiin ja nopeisiin laajakaistayhteyksiin televiestinnässä, jotta voidaan myös puuttua pohjoisen ja etelän välisiin eroihin. (2013IT, 46.)</p>
<b>2015</b>	<p>Italian makrotaloudessa on liiallisia epätasapainoja, jotka edellyttävät määrätietoisia politiikkatoimia ja erityisseurantaa (2015IT, 62).</p> <p>Erityisesti on tärkeää puuttua työn jatkuvasti alhaisen tuottavuuden ja heikon kilpailukyvyn perimmäiseen syyhyn ja saattaa valtionvelka lasku-uralle. On erityisen tärkeää toteuttaa toimia, joilla voidaan pienentää Italian talouteen kohdistuvien haittavaikutusten riskiä, ja kun otetaan huomioon sen talouden suuruusluokka, myös talous- ja rahaliittoon laajemmin kohdistuvien haittavaikutusten riskiä. (2015IT, 62.)</p>	<p>1. sopeuttaa julkista taloutta kohti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitetta vähintään 0,25 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2015 ja 0,1 prosenttia vuonna 2016 toteuttamalla tarvittavia rakenteellisia toimenpiteitä sekä vuonna 2015 että vuonna 2016 siten, että suurten rakenneuudistusten täytäntöönpanossa sallittu poikkeama otetaan huomioon; varmistaa, että menojen uudelleenarviointi kuuluu erottamattomana osana talousarviomenettelyyn; toteuttaa yksityistämisohjelman nopeasti ja täysimääräisesti ja käyttää satunnaisia tuloja edistykseen edelleen julkisen talouden velkasuhteen saamisessa asianmukaiselle lasku-uralle; panee viimeistään syyskuussa 2015 täytäntöön verouudistuksen valtuutuslain, erityisesti verotukien ja kiinteistörekisterin arvojen tarkastelun ja toimenpiteet verosäännösten noudattamisen parantamiseksi;</p> <p>2. hyväksyy satamia ja logistiikkaa koskevan kansallisen strategisen suunnitelman erityisesti edistääkseen intermodaalikuljetuksia parempien yhteyksien avulla; varmistaa, että alueellisen koheesion virasto pääsee toimimaan täysimääräisesti, jotta EU:n varojen hallinnointi parane merkittävästi;</p> <p>3. hyväksyy ja panee täytäntöön käsiteltävinä olevat lait, joilla on tarkoitus parantaa institutionaalista kehystä ja nykyaikaistaa julkishallintoa; tarkistaa vanhentumisaikoja koskevat lakisäätöiset rajoitukset viimeistään vuoden 2015 puolivälissä; varmistaa, että toiminnan tehostamiseksi yksityisoikeuden alalla toteutetut uudistukset auttavat vähentämään oikeudenkäyntien kestoa;</p> <p>4. ottaa vuoden 2015 loppuun mennessä käyttöön sitovia toimenpiteitä, joilla puututaan jäljellä oleviin pankkien hallinnointi- ja ohjausjärjestelmän heikkouksiin, panee täytäntöön säätiöitä koskevan sovitun uudistuksen, ja toteuttaa toimia, joilla nopeutetaan järjestämättömien lainojen laajamittaista vähentämistä;</p> <p>5. hyväksyy säädökset, jotka koskevat palkkatäydennysjärjestelmien suunnittelua ja käyttöä, sopimusjärjestelyjen uudelleentarkastelua, työ- ja perhe-elämän yhdistämistä ja aktiivisten työmarkkinatoimenpiteiden lujittamista; edistää työmarkkinaosapuolia kuullen ja kansallisten käytäntöjen mukaisesti tehokkaan kehysten ”toisen tason” palkkasopimusneuvotteluille; hyväksyy ja toteuttaa suunnitellun koulu-uudistuksen ja laajentaa korkea-asteen ammatillista koulutusta osana nuorisotyöttömyyden torjuntaa;</p> <p>6. toteuttaa vuosia 2015–2017 koskevan yksinkertaistamissuunnitelman hallinto- ja sääntelytaakan helpottamiseksi; hyväksyy kilpailua edistäviä toimenpiteitä kaikilla aloilla, jotka kuuluvat kilpailulain piiriin, ja toteuttaa määrätietoisia</p>

		toimia jäljellä olevien esteiden poistamiseksi; varmistaa, että paikallisten julkisten palvelujen sopimukset, jotka eivät täytä sidosyksikköhankintoja koskevia vaatimuksia, korjataan vuoden 2015 loppuun mennessä. (2015IT, 65.)
<b>2017</b>	<p>Italian makrotaloudessa on liiallisia epätasapainoja (2017IT, 46).</p> <p>Suuri valtionvelka ja pitkittynyt heikko tuotantodynamiikka merkitsevät riskejä, joilla on rajat ylittävää merkitystä, kun otetaan huomioon järjestämättömien lainojen suuri määrä ja korkea työttömyys. On erityisen tärkeää toteuttaa toimia, joilla voidaan pienentää Italian talouteen kohdistuvien haittavaikutusten riskiä, ja kun otetaan huomioon sen talouden suuruus ja vaikutukset muihin maihin, myös talous- ja rahaliittoon kohdistuvien haittavaikutusten riskiä. (2017IT: 46–47.)</p>	<p>1. pyrkii toteuttamaan merkittäviä julkisen talouden sopeutustoimia vuonna 2018 vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion vaatimusten mukaisesti ja ottaen huomioon tarpeen vahvistaa talouden käynnissä olevaa elpymistä ja varmistaa Italian julkisen talouden kestävyys; varmistaa yksityistämishojelman oikea-aikaisen täytäntöönpanon ja käyttää satunnaistuuotuja julkisen talouden velan supistamisen nopeuttamiseen suhteessa BKT:hen; siirtää verorasitusta tuotantotekijöistä kasvua vähemmän haittaaviin veroihin talousarvion kannalta neutraalilla tavalla toteuttamalla päättäväisiä toimia verotukien määrän ja soveltamisalan supistamiseksi, uudistamalla vanhanaikaisen kiinteistörekisterijärjestelmän ja ottamalla uudelleen käyttöön suurituloisten kotitalouksien ensimmäisen asunnon veron; laajentaa sähköisen laskutuksen ja sähköisten maksujen pakollista käyttöä; (2017IT: 51-52.)</p> <p>2. lyhentää siviilioikeudenkäyntien kestoa tehokkaalla oikeustapausten hallinnoinnilla ja sovellettavilla säännöillä menettelykurin varmistamiseksi; tehostaa korruptiontorjuntaa erityisesti tarkistamalla vanhentumisaikoja; saattaa julkisen sektorin palvelussuhteita koskevat uudistukset päätökseen ja parantaa valtionyhtiöiden tehokkuutta; hyväksyy viipymättä ja panee täytäntöön kilpailulain sekä toteuttaa toimia jäljellä olevien kilpailurajoitusten poistamiseksi;</p> <p>3. nopeuttaa järjestämättömien lainojen määrän vähentämistä ja lisää kannustimia taseiden puhdistamiseen ja uudelleenjärjestelyihin erityisesti kansallisessa valvonnassa olevien pankkien segmentillä; uudistaa perusteellisesti maksukyvyttömyyttä ja vakuuksien realisointia koskevat sääntelypuitteet;</p> <p>4. lujittaa yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa työehtosopimusneuvottelupuitteita, jotta työehtosopimuksissa otetaan paremmin huomioon paikalliset olosuhteet; varmistaa aktiivisen työvoimapolitiikan tehokkaan toteuttamisen; helpottaa kotitalouksien toisen tulonsaajan työllistymistä; rationalisoi sosiaalimenoja ja parantaa niiden koostumusta. (2017IT: 52.)</p>
<b>2019</b>	<p>Italian makrotaloudessa on liiallisia epätasapainoja (2019IT, 70).</p> <p>Suuri valtion velka ja pitkittynyt heikko tuottavuuden kehitys ovat riskejä,</p>	<p>1. varmistaa, että nettomääräiset julkiset perusmenot supistuvat nimellisin luvuin 0,1 prosenttia vuonna 2020, jolloin vuotuinen rakenteellinen sopeutus on 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen; käyttää satunnaistuloja nopeuttaakseen julkisen talouden velkasuhteen supistamista; siirtää verotuksen painopistettä pois työn verotuksesta muun muassa vähentämällä verohelpotuksia ja päivittämällä vanhentuneet kiinteistörekisteriarvot; torjuu verovilppiä, jota tapahtuu erityisesti kuitittoman maksamisen muodossa, muun muassa lujittamalla sähköisten maksujen pakollista käyttöä alentamalla käteismaksujen lakisääteistä enimmäismäärää; toteuttaa aiemmat eläkeuudistukset kokonaisuudessaan pienentääkseen</p>



	<p>jotka vaikuttavat muihin maihin. On erityisen tärkeää toteuttaa toimia, joilla voidaan pienentää Italian talouteen kohdistuvien haittavaikutusten riskiä, sillä kun otetaan huomioon sen talouden suuruus ja vaikutukset muihin maihin, tällaiset riskit kohdistuvat myös talous- ja rahaliittoon. (2019IT, 70.)</p>	<p>eläkkeiden osuutta julkisista menoista ja voidakseen lisätä muita sosiaalimenoja ja kasvua edistäviä menoja;</p> <p>2. tehostaa toimia pimeän työn torjumiseksi; varmistaa, että aktiivinen työvoimapolitiikka ja sosiaalipolitiikka integroidaan ja että niillä tavoitetaan erityisesti nuoret ja muita heikommassa asemassa olevat ryhmät; tukee kattavan strategian avulla naisten osallistumista työmarkkinoille, myös tarjoamalla laadukkaita lastenhoito- ja pitkäaikaishoitopalveluja; parantaa koulutustuloksia, myös riittävien ja kohdennettujen investointien avulla, ja edistää osaamisen kehittämistä muun muassa parantamalla digitaalisia taitoja;</p> <p>3. keskittää investointeihin liittyvän talouspolitiikan tutkimukseen ja innovointiin sekä infrastruktuurin laatuun alueelliset erot huomioon ottaen; parantaa julkishallinnon vaikuttavuutta, myös panostamalla julkishallinnon työntekijöiden osaamiseen, nopeuttamalla digitalisaatiota ja lisäämällä paikallisten julkisten palvelujen tehokkuutta ja laatua; puuttuu kilpailunrajoituksiin, erityisesti vähittäiskaupan ja yrityspalvelujen alalla, muun muassa uuden vuotuisen kilpailulain avulla;</p> <p>4. lyhentää siviilioikeudenkäyntien kestoa kaikissa oikeusasteissa yksinkertaistamalla menettelysääntöjä, mukaan lukien vielä lainsäätäjän käsiteltävänä olevat säännöt, ja valvomalla niiden noudattamista painottaen maksukyvyttömyysjärjestelmiä; parantaa korruption torjunnan tuloksellisuutta uudistamalla menettelysääntöjä, jotta rikosoikeudenkäyntien kestoa voidaan lyhentää;</p> <p>5. edistää erityisesti pienten ja keskisuurten pankkien taseiden uudelleenjärjestelyä parantamalla tehokkuutta ja omaisuuserien laatua, jatkamalla järjestämättömien lainojen vähentämistä ja monipuolistamalla varainhankintaa; parantaa pankkien ulkopuolista pienempien ja innovatiivisten yritysten rahoitusta. (2019IT, 79.)</p>
--	---	---

Taulukko 2: Euroopan komission arvio vuosien 2013, 2015, 2017 ja 2019 maakohtaisten suositusten edistymisestä Italiassa.

Julkaisu-vuosi	Yleisarvio suositusten edistymisestä	Arvio edellisenä vuonna annettujen suositusten edistymisestä Italiassa
<b>2014</b>	Italia on saavuttanut vähäistä edistymistä vuoden 2013 maakohtaisten suositusten toimeenpanossa (IT2014, 37).	Suositus 1: Vähäistä edistymistä (2014IT, 38). Suositus 2: Vähäistä edistymistä (2014IT, 38). Suositus 3: Jonkinlaista edistymistä (2014IT, 39). Suositus 4: Vähäistä edistymistä (2014IT, 39). Suositus 5: Vähäistä edistymistä (2014IT, 40). Suositus 6: Vähäistä edistymistä (2014IT, 40).
<b>2016</b>	Italia on saavuttanut jonkinlaista edistymistä vuoden 2015 maakohtaisten suositusten toimeenpanossa (IT2016, 1).	Suositus 1: Vähäistä edistymistä (2016IT, 88). Suositus 2: Jonkinlaista edistymistä (2016IT, 89). Suositus 3: Jonkinlaista edistymistä (2016IT, 89). Suositus 4: Merkittävää edistymistä (2016IT, 90). Suositus 5: Merkittävää edistymistä (2016IT, 91). Suositus 6: Vähäistä edistymistä (2016IT, 91).

<b>2018</b>	Italia on saavuttanut jonkinlaista edistymistä vuoden 2017 maakohtaisten suositusten toimeenpanossa (IT2018, 1).	Suositus 1: Jonkinlaista edistymistä (2018IT, 55). Suositus 2: Jonkinlaista edistymistä (2018IT, 56). Suositus 3: Jonkinlaista edistymistä (2018IT, 57). Suositus 4: Vähäistä edistymistä (2018IT, 57).
<b>2020</b>	Italia on saavuttanut jonkinlaista edistymistä vuoden 2019 maakohtaisten suositusten toimeenpanossa (IT2020, 3).	Suositus 1: Jonkinlaista edistymistä (2020IT, 66). Suositus 2: Vähäistä edistymistä (2020IT, 67). Suositus 3: Jonkinlaista edistymistä (2020IT, 68). Suositus 4: Vähäistä edistymistä (2020IT, 69). Suositus 5: Jonkinlaista edistymistä (2020IT, 70).

### 3.3 Saksan maakohtaiset suositukset ja arviot niiden toimeenpanosta

Taulukko 3: Saksan makrotalouden epätasapainotila-arviot ja Euroopan unionin neuvoston suositukset 2013, 2015, 2017 ja 2019.

<b>Vuosi</b>	<b>Neuvoston arvio</b>	<b>Neuvoston suositukset</b>
<b>2013</b>	Saksan julkinen talous on ollut kokonaisuudessaan terve ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite on saavutettu. Keskipitkän aikavälin tavoite vastaa asianmukaisesti vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia. (2013DE, 33.)	<p>1. säilyttää suunnitellusti julkisen talouden rahoitusaseman vakauden, jolla varmistetaan, että keskipitkän aikavälin tavoitetta noudatetaan ohjelmakauden aikana; noudattaa kasvua edistävää finanssipolitiikkaa lisäämällä toimia, joilla parannetaan julkisten varojen kustannustehokkuutta terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon alalla kehittämällä hoidon tarjonnan yhtenäistämistä ja painottamalla enemmän ennaltaehkäisyä, kuntoutusta ja itsenäistä asumista; parantaa verojärjestelmän tehokkuutta, erityisesti laajentamalla alv-pohjaa ja arvioimalla uudelleen kunnallisen kiinteistöveron veropohjaa; hyödyntää käytettävissä olevia mahdollisuuksia lisätä ja tehostaa koulutukseen ja tutkimukseen suunnattua, kasvua edistävää varainkäyttöä kaikilla hallinnon tasoilla; saattaa velkajarrun täytäntöönpanon päätökseen yhdenmukaisella tavalla kaikissa osavaltioissa ja huolehtii oikea-aikaisista ja asianmukaisista seurantamenettelyistä ja korjausmekanismeista;</p> <p>2. ylläpitää olosuhteita, jotka mahdollistavat kotimaista kysyntää tukevan palkkojen nousun; tämän toteuttamiseksi alentaa erityisesti pienipalkkaisten korkeita veroja ja sosiaaliturvamaksuja ja parantaa vähäosaisten henkilöiden koulutussaavutuksia; jatkaa asianmukaisia aktivointi- ja integrointitoimenpiteitä, erityisesti pitkäaikaistyöttömille suunnattuja toimenpiteitä; helpottaa siirtymistä minityöpaikkojen kaltaisesta epätyypillisestä työstä kestävämpiin työsuhteisiin;</p>

		<p>toteuttaa toimenpiteitä, joilla parannetaan työnteon kannustimia ja työntekijöiden, erityisesti kotitalouksien toisten tulonsaajien ja matalan taitotason työntekijöiden, työllistettävyyttä, pyrkien myös kohottamaan heidän tulotasoaan; poistaa tätä tarkoitusta varten kotitalouksien toisiin palkansaajiin kohdistuvat pidäkkeet ja lisää edelleen kokoaikaisen päivähoidon ja kokopäiväkoulujen saatavuutta;</p> <p>3. parantaa energiapolitiikkansa koordinoitua naapurimaiden kanssa ja pitää energajärjestelmän uudistamisen kokonaiskustannukset mahdollisimman vähäisinä, erityisesti tarkistamalla edelleen uusiutuvien energialähteiden tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävien energiapoliittisten välineiden kustannusvaikuttavuutta ja vauhdittamalla edelleen kansallisten ja rajat ylittävien sähkö- ja kaasuverkkojen laajentamista;</p> <p>4. toteuttaa toimenpiteitä kilpailun edistämiseksi edelleen palvelusektoreilla, muun muassa eräiden käsityöammattien, erityisesti rakennussektorin, ja asiantuntijapalvelujen alalla kasvun kotimaisten lähteiden kehittämiseksi; toteuttaa kiireellisesti toimia korottaakseen merkittävästi julkisten hankintasopimusten arvoa; vahvistaa ja toteuttaa ilmoitetun lainsäädäntöuudistuksen, jolla parannetaan kilpailulainsäädännön soveltamista kilpailunrajoituksiin; poistaa kaavoitusrajoitukset, jotka rajoittavat perusteettomasti uusien toimijoiden tuloa vähittäiskaupparektorille; toteuttaa uusia toimenpiteitä rautatieliikenteen markkinoilla vielä olevien kilpailuasteiden poistamiseksi; jatkaa pankkisektorin vakauttamistoimia, myös kehittämällä ohjausjärjestelmää. (2013DE: 35–36.)</p>
<b>2015</b>	<p>Saksan makrotaloudessa on epätasapainoja, jotka edellyttävät määrätietoisia politiikkatoimia ja seurantaa (2015DE, 2).</p> <p>Riskit ovat lisääntyneet, sillä jatkuva yksityisten ja julkisten investointien riittämättömyys hidastaa kasvua ja vaikuttaa osaltaan hyvin suureen vaihtotaseen ylijäämään, johon on edelleen kiinnitettävä erityistä huomiota. On erityisen tärkeää toteuttaa toimia, joilla voidaan pienentää Saksan talouteen kohdistuvien haittavaikutusten riskiä, ja kun otetaan huomioon sen talouden suuruusluokka, myös</p>	<p>1. lisää edelleen julkisia investointeja infrastruktuuriin, koulutukseen ja tutkimukseen; toteuttaa yksityisiä investointeja edistääkseen toimenpiteitä verojärjestelmän tehokkuuden parantamiseksi, erityisesti tarkistamalla alueellista yritysveroa ja yritysverotusta yleensä sekä uudenaikaistamalla verohallintoa; hyödyntää käynnissä olevaa tarkistusta parantaakseen liittovaltio-, osavaltio- ja paikallistason välisten julkisen talouden suhteiden rakennetta pyrkien erityisesti huolehtimaan julkisten investointien riittävyydestä kaikilla hallintotasoilla;</p> <p>2. lisää kannustimia eläkkeelle siirtymisen lykkäämiseen; toteuttaa toimenpiteitä työn korkean verotuksen ja korkeiden sosiaaliturvamaksujen alentamiseksi, erityisesti pienipalkkaisten työntekijöiden osalta, ja pyrkii</p>

	<p>talous- ja rahaliittoon laajemmin kohdistuvien haittavaikutusten riskiä. (2015DE, 2.)</p>	<p>puuttumaan kansantulon kasvaessa tapahtuvan keskimääräisen veroasteen kasvun vaikutuksiin; tarkistaa minityöpaikkojen verokohtelua, jotta voidaan helpottaa siirtymistä muihin työsopimusmuotoihin,</p> <p>3. toteuttaa kunnianhimoisempia toimenpiteitä kilpailun edistämiseksi palvelualalla, erityisesti asiantuntijapalvelujen alalla, poistamalla perusteettomia rajoituksia, joihin kuuluvat oikeudellista muotoa ja osakkuutta koskevat vaatimukset ja kiinteät tariffit; saattaa tätä varten päätökseen käynnissä olevan näitä esteitä koskevan kotimaisen tarkastelun ja toteuttaa jatkotoimenpiteitä; poistaa jäljellä olevat rautatiemarkkinoiden kilpailun esteet, erityisesti rautateiden pitkän matkan henkilöliikenteestä. (2015DE, 4.)</p>
<b>2017</b>	<p>Saksan makrotaloudessa on epätasapainoja (2017DE, 18).</p> <p>Erityisesti pitkään jatkunut suuri vaihtotaseen ylijäämä vaikuttaa muihin maihin ja kertoo – samoin kuin kansainvälisessä työnjaossa erittäin kilpailukykyisen teollisuuden tiivis integroituminen ja vahva suorituskyky – liiallisesta säästämisestä ja investointien vaikeudesta sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Ylijäämään puuttuminen voi vaikuttaa muun euroalueen ja unionin tasapainottamismahdollisuuksiin, koska Saksan kotimaisen kysynnän vilkastuminen voi helpottaa tarvetta vähentää velkaantumista voimakkaasti velkaantuneissa jäsenvaltioissa. Huolimatta alhaisesta korkotasosta, joka luo suotuisan rahoitustilanteen, yritysten investoinnit suhteessa BKT:hen ovat edelleen vaikeita. Vaikka yksityisen kulutuksen elpyminen on jatkunut, kotitalouksien säästöt ovat ennätyksellisen suuret unionin yleiseen tasoon verrattuna. (2017DE: 18–19.)</p>	<p>1. keskipitkän aikavälin tavoitetta noudattaen käyttää finanssi- ja rakennepoliittikkaa mahdollisen kasvun ja kotimaisen kysynnän tukemiseen ja investointien kestävästi kasvusuuntautuksen saavuttamiseen; vauhdittaa kaikilla hallinnon tasoilla tehtäviä julkisia investointeja erityisesti koulutukseen, tutkimukseen ja innovointiin ja puuttuu infrastruktuuri- investointien kapasiteetin ja suunnittelun rajoituksiin, parantaa edelleen verojärjestelmän tehokkuutta ja investointiystävällisyyttä Edistää kilpailua yrityspalvelujen ja säänneltyjen ammattien alalla.</p> <p>2. vähentää kotitalouksien toisen tulonsaajan työnteon pidäkkeitä ja helpottaa siirtymistä tavanomaisiin työsuhteisiin; kaventaa pienipalkkaisten työntekijöiden suurta verokiilaa; luo edellytykset reaalipalkkojen vahvemman nousun edistämiseksi kunnioittaen samalla työmarkkinaosapuolten roolia. (2017DE, 22.)</p>
<b>2019</b>	<p>Saksan makrotaloudessa on epätasapainoja (2019DE, 25).</p> <p>Erityisesti vaihtotaseen ylijäämä</p>	<p>1. julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitetta noudattaen hyödyntää finanssi- ja rakennepoliittikkaa saavuttaakseen kestävästi kasvusuuntautuksen julkisissa ja yksityisissä</p>

	<p>supistuu hitaasti ja on edelleen suuri, ja sillä on rajat ylittäviä vaikutuksia. Ylijäämä kertoo siitä, että kotimaiset investoinnit ovat vähäisiä suhteessa säästöihin sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Saksassa on toteutettu toimenpiteitä yksityisten ja julkisten investointien vilkastuttamiseksi, ja ne ovatkin lisääntyneet huomattavasti. Investointien ja kulutuksen olisi kuitenkin voitu odottaa kasvavan suhteessa bruttokansantuotteeseen (BKT) enemmän, kun otetaan huomioon suotuisat rahoitusehdot, julkisten investointitarpeiden kasautuminen erityisesti kuntasektorilla ja käytettävissä oleva finanssipoliittinen liikkumavara. Palkkojen nousu kiihtyi jonkin verran työmarkkinoiden kiristytessä, mutta reaali-palkkojen nousu on edelleen maltillista. (2019DE, 25.)</p>	<p>investoinneissa erityisesti alue- ja kuntatasolla; keskittää investointeihin liittyvän talouspolitiikan koulutukseen, tutkimukseen ja innovointiin, digitalisaatioon ja erittäin suuren kapasiteetin laajakaistaan, kestäväan liikenteeseen ja energiaverkkoihin sekä kohtuuhintaisten asuntojen tarjontaan ottaen huomioon alueelliset erot; siirtää verotuksen painopistettä työn verotuksesta muihin kestäväan ja osallistavan kasvun kannalta vähemmän haitallisiin verotulojen lähteisiin; lisää kilpailua yrityspalvelujen ja säänneltyjen ammattien aloilla;</p> <p>2. vähentää työtuntien määrän lisäämisen pidäkkeitä, suuri verokiila mukaan lukien, etenkin pienipalkkaisten ja kotitalouksien toisen tulonsaajan osalta; toteuttaa toimenpiteitä eläkejärjestelmän pitkän aikavälin kestävyys turvaamiseksi säilyttäen samalla sen riittävyyden; vahvistaa olosuhteita, jotka tukevat palkkojen voimakkaampaa nousua, kunnioittaen samalla työmarkkinaosapuolten roolia; parantaa muita heikommassa asemassa olevien väestöryhmien koulutustuloksia ja osaamistasoa. (2019DE, 29.)</p>
--	---	---

Taulukko 4: Euroopan komission arvio vuosien 2013, 2015, 2017 ja 2019  
maakohtaisten suositusten edistymisestä Saksassa.

Julkaisu- vuosi	Yleisarvio suositusten edistymisestä	Arvio edellisenä vuonna annettujen suositusten edistymisestä Saksassa
<b>2014</b>	Saksa on saavuttanut vähäistä edistymistä vuoden 2013 maakohtaisten suositusten toimeenpanossa (DE2014, 3).	Suositus 1: Jonkinlaista edistymistä (2014DE, 28). Suositus 2: Vähäistä edistymistä (2014DE, 28). Suositus 3: Jonkinlaista edistymistä (2014DE, 29). Suositus 4: Vähäistä edistymistä (2014DE, 30).
<b>2016</b>	Saksa on saavuttanut vähäistä edistymistä vuoden 2015 maakohtaisten suositusten toimeenpanossa (DE2016, 1).	Suositus 1: Vähäistä edistymistä (2016DE, 88). Suositus 2: Vähäistä edistymistä (2016DE, 89). Suositus 3: Vähäistä edistymistä (2016DE, 89).
<b>2018</b>	Saksa on saavuttanut vähäistä edistymistä vuoden 2017 maakohtaisten suositusten toimeenpanossa (DE2018, 1).	Suositus 1: Vähäistä edistymistä (2018DE, 53). Suositus 2: Vähäistä edistymistä (2018DE, 55).
<b>2020</b>	Saksa on saavuttanut vähäistä edistymistä vuoden 2019 maakohtaisten suositusten toimeenpanossa (DE2020, 4).	Suositus 1: Vähäistä edistymistä (2020DE, 63). Suositus 2: Jonkinlaista edistymistä (2020DE, 66).

## 4 ANALYYSI JA TULOKSET

### 4.1 Italian tapausesimerkki vallankäytön vaikuttavuudesta

Italia on yksi Euroopan unionin perustajajäsenistä ja talouden kooltaan euroalueen kolmanneksi suurin jäsen. Italian valtionvelka on useana vuonna ylittänyt vakaus- ja kasvusopimuksen salliman tason, 60 prosenttia bruttokansantuotteesta vuodessa. Italian valtionvelan taso oli 134,7 prosenttia bruttokansantuotteesta vuonna 2019. Ennen globaalin finanssikriisin alkamista vuonna 2007 Italian valtionvelka oli 103,9 prosenttia bruttokansantuotteesta. (Eurostat 2020a.) Italian valtiontalouden alijäämä ei ole ylittänyt vakaus- ja kasvusopimuksen mukaista kolmen prosentin viitearvoa tämän tutkielman tarkasteluvuosina. Vuonna 2019 alijäämä oli 1,6 prosenttia. (Eurostat 2020b.) Italian työttömyysprosentti oli 6,7 prosenttia vuonna 2008, josta se nousi 12,7 prosenttiin vuoteen 2014 mennessä, ja josta se laski 10,0 prosenttiin vuonna 2019 (Eurostat 2020c).

Vuosina 2013–2020 Italiassa on ollut yhteensä kuusi hallitusta. Eurokriisin aikaan vuonna 2011 pääministeriksi valittiin sitoutumaton teknokraatti Mario Monti. Montin kausi päättyi huhtikuussa 2013. Huhtikuusta 2013 kesäkuuhun 2018 pääministeripuolueena oli keskustavasemmistolainen Demokraattinen puolue ja pääministereinä Enrico Letta, Matteo Renzi ja Paolo Gentiloni. Kesäkuusta 2018 asti Italian pääministerinä on toiminut sitoutumaton Giuseppe Conte, ensin Viiden tähden liikkeen ja Legan muodostamassa hallituksessa syyskuuhun 2019 asti ja sen jälkeen Viiden tähden liikkeen ja Demokraattisen puolueen koalitiassa.

Ecofin-neuvoston mukaan Italian taloudessa oli epätasapaino vuonna 2013 ja liiallisia epätasapainoja vuosina 2015, 2017 ja 2019. Neuvoston mukaan Italian talouteen kohdistuvien haittavaikutusten riskiä oli tärkeää pienentää sen talouden suuruusluokan vuoksi. Italian talouteen kohdistuvilla riskeillä on potentiaalisesti merkittäviä vaikutuksia laajemmin talous- ja rahaliittoon (esim. EU:n neuvosto 2015IT, 62). Epätasapainon ja liiallisten epätasapainojen korjaamiseksi Ecofin-neuvosto antoi Italialle

tarkasteluvuosina neljästä kuuteen suositusta, joista jokainen sisälsi useita alasuosituksia (Taulukko 1, 41). Poimin alasuosituksista esimerkin omaisesti toimia kokonaisuuden hahmottamisen vuoksi tähän osuuteen.

**Vuonna 2013** Ecofin-neuvosto arvioi, että Italian makrotaloudessa oli epätasapainojatiloja, jotka edellyttivät politiikkatoimia (Taulukko 1, 41). Neuvosto kiinnitti huomiota siihen, että vaikka Italia oli toteuttanut julkisen talouden kestävyyttä edistäviä ja talouden kasvua vauhdittavia uudistuksia, lisää toimia tarvittaisiin. Neuvosto ilmaisi huolensa siitä, että keskeneräiset toimet jäisivät hyväksymättä, toteuttamatta ja seuraamatta. (EU:n neuvosto 2013IT, 43.)

Ecofin-neuvosto antoi Italialle kuusi suositusta toteutettaviksi vuosina 2013 ja 2014 (Taulukko 1, 41–43). Ensinnäkin Italian pitäisi varmistaa, että valtiontalouden alijäämä pysyisi alle kolmen prosentin viitearvon, ja tehdä toimia erittäin suuren julkisen velan saamiseksi vakaaseen laskuun. Toiseksi Italian pitäisi tehostaa julkishallintoa, yksinkertaistaa sääntelyä, lyhentää käsittelyaikoja ja vähentää siviilioikeusjuttujen määrää sekä torjua korruptiota. (Taulukko 1, 41–42.) Kolmanneksi Italian tulisi laajentaa hyvän hallinnon ohjausjärjestelmät koskemaan koko pankkisektoria ja parantaa yritysten mahdollisuuksia hankkia rahoitusta. Neljänneksi Italian tulisi toimeenpanna työmarkkinoita ja palkanmuodostusta koskevat uudistukset, edistää naisten ja nuorten osallistumista työmarkkinoille, vahvistaa ammattikoulutusta, tehostaa työvoimapalveluita sekä vähentää kotitalouksien toisen tulonsaajan työntekoon kohdistuvia esteitä. Italian tulisi puuttua koulunkäynnin keskeyttämisiin ja parantaa koulutuksen laatua. Viidenneksi Italian tulisi siirtää verotaakkaa työstä ja pääomasta kulutukseen, kiinteään omaisuuteen ja ympäristöön sekä torjua määrätietoisesti veronkiertoa, harmaata taloutta ja pimeää työtä. Kuudenneksi Italian tulisi avata palvelusektorin markkinoita kilpailulle ja parantaa energia-, liikenne- ja viestintäinfrastruktuuria. (Taulukko 1, 42–43.)

Vuonna 2014 Italian valtiovarainministeriö arvioi Euroopan komissiolle toimittamassaan vakaushjelmassa, että Italian hallituksen käynnissä olevat uudistusohjelmat olivat yhteensopivia maakohtaisten suositusten ja eurooppalaisen ohjausjakson prioriteettien

kanssa (MEF 2014, I). Italian valtiovarainministeriön mukaan Italian hallituksen rakenteellisten uudistusten ohjelma keskittyi kolmeen avainalueeseen, instituutioihin, talouteen ja työllisyyteen. Hallituksen taloudellinen strategia nojasi samanaikaiseen kilpailukyvyn kasvattamiseen ja budjettitasapainon ylläpitämiseen. Valtiovarainministeriö kiinni huomiota siihen, että Italian budjettilyijäämä tulisi vuonna 2014 olemaan suurimpia euroalueella. (MEF 2014: II-III.) Vaikka vakausohjelmassa useaan kertaan mainitaan velan vähentämisen ja tasapainoisen julkisen talouden merkitys, Italian valtiovarainministeriö totesi käyttävänsä vuosina 2014–2016 kertyvät säästöt, 53.5 miljardia euroa, verokiilan alentamiseen eikä esimerkiksi valtionvelan vähentämiseen. Italian valtiovarainministeriö perusteli sitä sillä, että alimpien tuloryhmien verotuksen keventäminen voisi lisätä työn tarjontaa ja vähentää köyhyyttä pitkällä aikavälillä (MEF 2014: II-III).

Keväällä 2014 Euroopan komissio arvioi Italiaa koskevassa maaraportissaan, että Italia oli saavuttanut vähäistä edistymistä vuoden 2013 maakohtaisten suositusten toimeenpanossa. Poikkeuksena oli kaasumarkkinoiden toiminnan parantaminen, jossa Italia oli saavuttanut jonkinlaista edistymistä. (Taulukko 2, 45.) Euroopan komissio kiinnitti huomiota siihen, että suunniteltujen uudistusten toimeenpano vaatisi huolellista valvontaa Italialta (Euroopan komissio 2014IT, 3).

**Vuonna 2015** Ecofin-neuvosto arvioi, että Italian makrotaloudessa oli liiallisia epätasapainoja, jotka edellyttivät määrätietoisia politiikkatoimia ja erityisseurantaa (Taulukko 1, 43). Neuvosto nimesi työn alhaisen tuottavuuden ja heikon kilpailukyvyn syihin puuttumisen ja valtionvelan saamisen laskuun erityisen tärkeiksi toimiksi (EU:n neuvosto 2015IT, 62). Italia arvioi, että sen julkisen talouden velka olisi suurimmillaan 132,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2015, ja että se supistuisi 120,0 prosenttiin vuonna 2019. Neuvosto piti Italian makrotalouden skenaariota uskottavana. (EU:n neuvosto 2015IT, 63.) Italia pyysi mahdollisuutta poiketa väliaikaisesti julkisen talouden tavoitteistaan toteuttaakseen maakohtaisten suositusten mukaisia rakenteellisia uudistuksia (EU:n neuvosto 2015IT, 62). Neuvosto antoi Italialle luvan väliaikaiseen poikkeamaan, mikäli uudistukset toteutettaisiin täysimääräisesti ja ajoissa (EU:n neuvosto 2015IT, 62).



Ecofin-neuvosto suositteli, että Italia toteuttaisi kuusi suositusta vuonna 2015 ja 2016 (Taulukko 1, 43). Ensin Italian tulisi sopeuttaa julkista taloutta sallittu poikkeama huomioiden, ja käyttää satunnaisia tuloja julkisen talouden velkasuhteen saamisessa lasku-uralle. Toiseksi Italian tulisi hyväksyä satamia ja logistiikkaa koskeva kansallinen strategia sekä varmistaa, että alueellisen koheesion virasto on toiminnassa, jotta EU:n varojen hallinnointi paranisi merkittävästi. Kolmanneksi Italian tulisi tehdä toimia, jotka nykyaikaistavat julkishallintoa, torjuvat korruptiota ja lyhentävät oikeudenkäyntien kestoa. Neljänneksi Italian tulisi puuttua jäljellä oleviin pankkien ohjaus- ja hallinnointijärjestelmän heikkouksiin ja nopeuttaa laajaa järjestämättömien lainojen vähentämistä. Viidenneksi Italian tulisi hyväksyä joukko työelämään liittyviä säädöksiä sekä toteuttaa suunniteltu koulu-uudistus. Kuudenneksi Italian tulisi yksinkertaistaa hallintoa ja sääntelyä sekä hyväksyä kilpailua edistäviä toimia ja poistaa esteitä kaikilla kilpailulain piiriin kuuluvilla aloilla. (Taulukko 1, 43.) Järjestämättömillä lainoilla tarkoitetaan pankkiluottoja, joiden takaisinmaksussa on korkojen ja lainanlyhennyksen muodossa ongelmia, ja joiden takaisinmaksu on siis epäselvää (Alhonsuo 2019).

Vuonna 2016 Italian valtiovarainministeriö totesi Euroopan komissiolle toimittamassaan vakaushjelmassa, että Italian hallitus aikoi jatkaa kasvun ja työllisyyden kiihdyttämistä (MEF 2016, I). Valtiovarainministeriön mukaan valtion velkatrendin kääntäminen laskuun oli Italian hallituksen strateginen tavoite. Valtiovarainministeriö arvioi, että talousarvioon olisi tulossa liikkumavaraa menosäästöistä, jotka saataisiin esimerkiksi budjettiprosessin laajentamisesta ja työkaluista, joilla veroja kerättäisiin lisää. (MEF 2016: IV-V.) Valtiovarainministeriön mukaan talouspolitiikan kiristäminen olisi ollut haitallista huomioiden deflaation ja stagnaation riskit, euroalueen riittämättömän budjettikoordinaatio ja kiristävän talouspolitiikan vaikutukset, jotka voisivat pikemminkin vaikeuttaa kuin helpottaa velkasuhteen alentamista (MEF 2016, V). Valtiovarainministeriön arvion mukaan euroalueen heikkous heikensi Italian talouden näkymiä. Valtiovarainministeriön arvion mukaan euroalueella epätasaisesti jakautuneet kasvu ja työllisyys altistivat sen shokeille, jotka uhkaisivat Eurooppa-projektin kestävyyttä. (MEF 2016, I.) Italian hallitus oli esittänyt kasvu-, työ- ja vakaush strategiaa Euroopalle, jotta kansalaisten ja jäsenvaltioiden luottamus Eurooppaan voitaisiin palauttaa (MEF 2016, II).

Keväällä 2016 Euroopan komissio arvioi, että Italia oli saavuttanut jonkinlaista edistymistä vuoden 2015 maakohtaisten suositusten noudattamisessa (Taulukko 2, 45). Italia uudisti työmarkkinoitaan vuonna 2015, samoin pankkisektorilla tehtiin tervehdyttäviä toimia. Koulutussektoria uudistettiin ja ammattikoulutusta vahvistettiin, kansalaisten ja yritysten hallinnollista taakkaa kevennettiin. Italian parlamentissa oli käsittelyssä kilpailulaki. (Euroopan komissio 2016IT: 1–2.) Vaikka uudistukset olivat edelleen kesken, Euroopan komissio arvioi Italian ottaneen merkittäviä askelia Italian talouden ja yhteiskunnan vahvistamiseksi. Alustavat arviot uudistuksista olivat positiivisia. (Euroopan komissio 2016IT: 1–2.)

**Vuonna 2017** Ecofin-neuvosto arvioi, että Italian makrotaloudessa oli liiallisia epätasapainoja (Taulukko 1, 44). Neuvosto huomautti, että suuri valtionvelka ja pitkittynyt heikko tuotantodynamiikka merkitsivät riskejä, joilla oli rajat ylittävää merkitystä, ja lisäsi huolensa järjestämättömien lainojen suuresta määrästä ja korkeasta työttömyydestä. (EU:n neuvosto 2017IT: 46–47.) Neuvosto kuitenkin päätyi arvioon, etteivät lisätoimet makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn puitteissa olisi vielä aiheellisia (EU:n neuvosto 2017IT: 46–47). Italiassa oli suunnitelmissa useita lyhyen ja keskipitkän aikavälin toimia, jotka auttaisivat epätasapainojen korjaamisessa ja maakohtaisten suositusten toimeenpanossa. Neuvosto salli poikkeaman Italian julkisen talouden tavoitteisiin vuosien 2016 ja 2017 poikkeuksellisen pakolaisvirran ja seismisen toiminnan (maanjäristykset Keski-Italiassa vuonna 2016) vaikutusten vuoksi. (EU:n neuvosto 2017IT, 47.) Neuvosto arvioi, ettei Italia noudattaisi velkasääntöä vuosina 2017 ja 2018, mutta katsoi kuitenkin, etteivät lisätoimet velkakriteerin noudattamiseksi olisi tarpeellisia, sillä Italian hallitus oli pari kuukautta aiemmin päättänyt vakautustoimista, ja komissio tekisi uuden arvion velkakriteerin noudattamisesta syksyllä (EU:n neuvosto 2017IT, 49). Neuvosto huomautti, että Italian julkinen velka oli niin korkea, että merkittävä määrä julkisia varoja kohdistettiin velanhoitokustannusten kattamiseen, mikä taas oli pois kasvua tukevista toimista kuten koulutukseen, innovaatioihin ja infrastruktuuriin investomisesta (EU:n neuvosto 2017IT, 49).

Neuvosto suosittelee, että Italia toteuttaisi vuosina 2017 ja 2018 neljä suositusta (Taulukko 1, 44). Ensin Italian tulisi sopeuttaa julkista taloutta, toimenpanna

valtionyhtiöiden yksityistämishjelma, käyttää satunnaistuuottoja julkisen talouden velan supistamisen nopeuttamiseen, siirtää verorasitusta tuotantotekijöistä kasvua vähemmän haittaaviin veroihin, uudistaa vanhanaikainen kiinteistörekisterijärjestelmä, ottaa uudelleen käyttöön suurituloisten kotitalouksien ensimmäisen asunnon vero, ja laajentaa sähköisen laskutuksen ja maksujen pakollista käyttöä. Toiseksi Italian tulisi lyhentää siviilioikeudenkäyntien kesto, tehostaa korruptiontorjuntaa, sekä poistaa jäljellä olevia kilpailurajoituksia. Kolmanneksi Italian tulisi vähentää järjestämättömiä lainoja nopeammin. Neljänneksi Italian tulisi uudistaa työehtosopimusneuvotteluita, tehostaa työvoimapolitiikkaa ja helpottaa kotitalouksien toisen tulonsaajan työllistymistä. (Taulukko 1, 44.)

Euroopan komission arvioi, että Italia oli saavuttanut jonkinlaista edistymistä vuoden 2017 maakohtaisten suositusten toteuttamisessa (Taulukko 2, 46). Komissio arvioi, että pitkäaikaiset rakenteelliset heikkoudet ja alueelliset erot heikensivät Italian kasvupotentiaalia. Italian bruttokansantuote oli edelleen alle sen, mitä se oli parhaimmillaan ennen eurokriisiä, ja talouskasvu oli ollut hitaampaa kuin verrokkimaissa euroalueella. Pitkäaikais- ja nuorisotyöttömyys olivat edelleen erittäin korkeita. Italian valtionvelka jatkoi kasvuaan. (Euroopan komissio 2018IT, 1.)

**Vuonna 2019** Ecofin-neuvosto arvioi, että Italian makrotaloudessa oli liiallisia epätasapainoja, kuten suuri valtion velka ja pitkittynyt heikko tuottavuuden kehitys, jotka vaikuttivat myös muihin euroalueen jäseniin (Taulukko 1, 44). Julkisen talouden velka kasvoi 132,2 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2018, mutta sen ennakoitiin supistuvan vuoteen 2022 mennessä 128,9 prosenttiin. Neuvosto arvioi, että Italia ei noudattanut velkasääntöä vuonna 2018 ja alustavan näytön perusteella vaikutti, ettei Italia noudattaisi velkasääntöä myöskään vuosina 2019 ja 2020 (EU:n neuvosto 2019IT: 71–72). Perusteluissa neuvosto kiinnitti erityistä huomiota Italian vähäisiin panostuksiin osaamiseen sekä julkishallinnon tehottomuuteen. Myös aineettomaan omaisuuteen, tutkimukseen ja kehitykseen sekä infrastruktuuriin olisi neuvoston mukaan tarvittu lisää investointeja. (EU:n neuvosto 2019IT: 74–76.) Neuvosto kiinnitti huomiota myös siihen, että vaikka Italiassa oli tehty toimia korruption kitkemiseksi, niitä tarvittiin edelleen lisää (EU:n neuvosto 2019IT, 78).

Neuvosto antoi Italialle viisi suositusta toteutettavaksi 2019 ja 2020 (Taulukko 1, 44–45). Ensin Italian tulisi varmistaa, että julkiset menot supistuisivat vuonna 2020, käyttää satunnaistuloja nopeuttaakseen julkisen talouden velkasuhteen supistamista, siirtää verotuksen painopistettä pois työn verotuksesta; torjua verovilppiä erityisesti kuitittomassa maksamisessa sekä toteuttaa aiemmat eläkeuudistukset pienentääkseen eläkkeiden osuutta julkisista menoista ja voidakseen lisätä muita sosiaalimenoja ja kasvua edistäviä menoja (Taulukko 1, 44). Toiseksi Italian tulisi tehostaa pimeän työn torjumista, varmistaa että työvoima- ja sosiaalipolitiikalla tavoitetaan erityisesti nuoret ja muita heikommassa asemassa olevat ryhmät, tukea naisten osallistumista työmarkkinoille, parantaa koulutustuloksia investointien avulla sekä edistää osaamisen kehittämistä muun muassa parantamalla digitaalisia taitoja. Kolmanneksi Italian tulisi parantaa julkishallinnon vaikuttavuutta joukolla erilaisia toimia. Neljänneksi Italian tulisi lyhentää siviilioikeudenkäyntien kestoa, sekä tehostaa korruption torjuntaa rikosoikeudenkäyntien kestoa lyhentämällä. Viidenneksi Italian tulisi edistää pienten ja keskisuurten pankkien taseiden uudelleenjärjestelyä. (Taulukko 1, 45.)

Vuonna 2019 Italian valtiovarainministeriö arvioi Euroopan komissiolle toimittamassaan vakausohjelmassa, että Euroopan tasolla tulisi siirtyä kasvumalliin, joka perustuisi enemmän kotimaisen kysynnän kasvattamiseen, ja huomautti, että joidenkin Euroopan maiden erittäin korkeat vaihtotaseen ylijäämät saattoivat altistaa EU:n ulkopuolisille shokeille (MEF 2019a, IV). Italian hallitus aikoi edistää Euroopan tasolla talouspolitiikan linjausten uudelleenarviointia, jotta huomiota kiinnitettäisiin enemmän teollisuus-, kauppa-, investointi- ja innovaatiopolitiikkaan (MEF 2019a, IV). Italian valtiovarainministeriö toi esiin, että vuodesta 2015 asti Euroopan komissio oli toistuvasti hyväksynyt syyt, jotka Italian hallitus oli tarjonnut perusteluiksi sille, ettei se ollut onnistunut noudattamaan velkasääntöä ja komissio oli päättänyt olla käynnistämättä sanktiomenettelyä (MEF 2019a, 67).

Seuraavien vuosien osalta Italian valtiovarainministeriö perusteli velkasäännöstä poikkeamista sillä, että Italia aikoi panostaa merkittävästi sosiaaliseen inklusioon ja julkisten investointien elvyttämiseen (MEF 2019b, 5). Italian valtiovarainministeriö huomautti, että sekä Italiaa koskeva maaraportti että maakohtaiset suositukset

kannustivat Italiaa parantamaan sosiaalista inklusiota, erityisesti työllisyyttä kasvattamalla, ja investoimaan enemmän tutkimukseen, innovaatioihin, digitaalisiin taitoihin ja infrastruktuuriin (MEF 2019b, 5). Italian valtiovarainministeriö arvioi Italian velkakestävyysparanevan kysyntää ja tarjontaa vahvistavien politiikkatoimien seurauksena. Mikäli politiikkatoimet toteutettaisiin kokonaisuudessaan, velan suhde bruttokansantuotteeseen laskisi merkittävästi seuraavan kymmenen vuoden aikana. (MEF 2019b, 5.) Italian valtiovarainministeriö arvioi Italian taloudellisen aseman olevan vahva, vaikka Italian valtionlainojen korot olivatkin nousseet (MEF 2019b, 5). Tavoiteuralta poikkeaminen johtui enimmäkseen odotettua korkeammista korkomenoista ja teknisistä tekijöistä (MEF 2019b, 13).

Euroopan komissio arvioi, että Italia oli saavuttanut jonkinlaista edistymistä vuoden 2019 maakohtaisten suositusten toimeenpanossa (Taulukko 2, 46). Komission arvion mukaan jonkinlaista edistymistä oli tapahtunut veronkierron estämisessä, muiden suositusten osalta toimeenpano oli vähäistä (Taulukko 2, 46). Komissio huomautti, että julkinen velka teki Italian taloudesta haavoittuvan, tuottavuuden kasvu laahasi edelleen ja työttömien määrä oli edelleen korkea (Euroopan komissio 2020IT, 4). Pankkisektori oli edelleen haavoittuvainen parannuksista huolimatta. Väestön koulutustaso oli haaste erityisesti Etelä-Italiassa, ja alueelliset erot muutenkin suuria. Tuottavuuden kasvu ei näyttänyt parantuvan positiivisesta investointitrendistä huolimatta. (Euroopan komissio 2020IT: 4–5.)

Italian valtiovarainministeriö huomautti keväällä 2020 Euroopan komissiolle toimittamassaan vakausohjelmassa, että koronakriisin vaikutusten vuoksi maa tulee ottamaan lisää velkaa tavoitetasoa enemmän vuonna 2020 (MEF 2020, 12). Italian valtiovarainministeriö arvioi, että ottaen huomioon julkistalouden parantuneen tilanteen vuonna 2019 ja myönteisen kehityksen tammi- ja helmikuussa 2020, Italia ei olisi ottanut 1,8 prosenttia bruttokansantuotteesta enempää velkaa vuonna 2020, ellei koronakriisi olisi muuttanut talouden näkymiä niin merkittävästi (MEF 2020, 12).

**Italialle kohdistetuissa maakohtaisissa suosituksissa** korostuu erityisesti neljä toimenpidekokonaisuutta (Taulukko 1, 41–45). Ensinnäkin Italiaa on kehoitettu

tasapainottamaan julkista taloutta vähentämällä julkisen velan määrää erilaisilla budjettitoimenpiteillä. Toiseksi Italiaa on kehoitettu parantamaan julkisen hallinnon tehokkuutta ja erityisesti oikeuslaitoksen toimintaa, torjumaan korruptiota ja vähentämään veronkiertoa. Kolmanneksi Italiaa on kehoitettu uudistamaan pankkisektoriaan ja erityisesti vähentämään järjestämättömiä lainoja. Neljänneksi Italiaa on kehoitettu työmarkkinauudistuksiin, jotka lisääisivät työllisyyttä. Edellä mainitut toimet ovat olleet suosituksissa mukana jokaisen tarkasteluvuotena. Näiden lisäksi Italiaa on kehoitettu verouudistuksiin ja avaamaan palvelumarkkinoita kilpailulle useana vuotena. Suosituksista erottuu myös kehoitus investoida osaamiseen ja koulutukseen sekä infrastruktuuriin, myös digitaaliseen.

Euroopan komission yleisarvio Italian suositusten edistymisestä oli ”jonkinlaista edistymistä” vuosien 2015, 2017 ja 2019 suositusten toimeenpanossa, vuoden 2013 suositusten osalta yleisarvio oli ”vähäistä edistymistä” (Taulukko 2, 45). Jonkinlainen edistyminen (some progress) tarkoittaa, että jäsenvaltio on toimeenpannut suosituksen mukaisia toimia osittain tai kokonaan, mutta merkittävä määrä lisätyötä tarvitaan ennen kuin koko suositus on toteutettu (esim. Euroopan komissio DE2020, 63). Euroopan komission mukaan Italia saavutti parhaimmillaan merkittävää edistymistä yksittäisten suositusten toimeenpanossa kuten vuonna 2015 suositusten neljä ja viisi kohdalla. Nämä suositukset koskivat pankkisektorin uudistuksia sekä työmarkkina- ja koulutusjärjestelmään liittyviä uudistuksia. (Taulukko 2, 45.)

Italian tapausesimerkki maakohtaisten suositusten toimeenpanosta vahvistaa suurimmilta osin maakohtaisten suositusten toimeenpanoa käsitelleiden tutkimusten johtopäätöksiä. Ecofin-neuvoston Italialle suosittamat uudistukset ovat laajoja rakenteellisia uudistuksia, jotka vaativat toteutuakseen useamman vuoden toimeenpano- ja seurantajakson. Tämän nostivat esiin erityisesti Deroose ja Griesse (2014). Italian tapausesimerkki antaa tukea sille havainnolle, että verotukseen, koulutukseen, kilpailun lisäämiseen palvelumarkkinoilla ja julkishallintoon liittyvät uudistukset tulevat toimeenpannuiksi epätodennäköisimmin. Deroosen ja Griesseen (2014) johtopäätöksiä Italia ei yhdeltä osin täysin tue. Italia ei ole toteuttanut julkistalouteen liittyviä suosituksia kuin korkeintaan jonkinlaisesti, useimmiten vain

vähäisesti, vaikka Deroosen ja Griessen mukaan julkistalouteen liittyvät suositukset toimeenpannaan todennäköisemmin.

Darvasin ja Leandron (2015) johtopäätöksiä Italian tapausesimerkki vahvistaa osittain. Italia ei saanut (eikä hakenut) rahoitustukea eurokriisissä, joten sillä ei ole ollut sitä kautta tulevaa ulkoista pakkoa toteuttaa sille annettuja suosituksia. Markkinapaine ja nouseva työttömyys vaikuttivat Italian päättäjien uudistusintoon tarkastelujakson alkuvaiheessa päätellen Italian komissiolle toimittamista vakausohjelmista, mutta italialaisten päättäjien suunnitelmat Italian talouden kohentamiseksi erosivat neuvoston antamista suosituksista siinä, että prioriteettijärjestys oli erilainen. Italialaiset päättäjät asettivat ensisijaisiksi tavoitteiksi muut kuin julkisen velan vähentämiseen tähtäävät suositukset. Euroopan komissio suhtautui suopeasti näihin suunnitelmiin, eikä aloittanut sanktiomenettelyjä Italiaa vastaan. Darvasin ja Leandron (2015) mukaan uudistusinto vähenee, kun tilanne normalisoituu eli ulkoiset ja sisäiset paineet uudistusten tekemiseen vähenevät.

Italian tapausesimerkki vahvistaa osittain Efstathioun ja Wolffin (2019) havaintoja. Heidän mukaansa suuret alijäämät saavat jäsenvaltion toteuttamaan uudistuksia todennäköisemmin samoin rahoitusmarkkinoilta tuleva paine. Italiassa ei ole ollut suuria alijäämiä, mutta rahoitusmarkkinoiden paine, esimerkiksi valtionvelan koronnousu, on saanut italialaisia päättäjiä priorisoimaan julkisen velan vähentämistä. Italian tapausesimerkki vahvistaa heidän havaintonsa siitä, että suositusten toimeenpanon todennäköisyys on vähäisempää, mikäli suositukset liittyvät esimerkiksi kilpailun lisäämiseen palveluissa tai julkistalouden pitkän aikavälin kestävyYTEEN. Italian tapausesimerkki vahvistaa Efstathioun ja Wolffin havaintoa siitä, että mitä enemmän suosituksia on, sitä heikommin ne toimeenpannaan. (Efstathiou & Wolff 2019, 8.)

Italian tapausesimerkki vahvistaa Euroopan tilintarkastustuomioistuimen esittämiä huomioita erityisesti liiallista epätasapainoja koskevan menettelyn käynnistämisestä. Vaikka Ecofin-neuvosto on todennut Italiassa olevan taloudessaan liiallisia epätasapainoja vuosina 2015, 2017 ja 2019, Euroopan komissio ei ole esittänyt liiallisen alijäämän menettelyn käynnistämistä. Euroopan tilintarkastustuomistuin arvioi yleisellä

tasolla, että kyseessä näytti olevan poliittinen päätös, ja totesi, että liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn järjestelmällinen käynnistämättä jättäminen vähensi osaltaan suositusten uskottavuutta ja vaikuttavuutta (2018, 51).

Italian tapausesimerkki vahvistaa myös Adina Maricutin ja Uwe Puetterin arvion siitä, että jäsenvaltiot voivat jättää suositusten toimeenpanon sikseen yksinkertaisesti ilmoittamalla, miksei jotakin suositusta voi toteuttaa (2018, 206). Italian valtiovarainministeriö perusteli asiaa sitä kautta, että se asetti Italian suositukset erilaiseen järjestykseen kuin Ecofin-neuvosto ja Euroopan komissio arvioissaan. Italian oli tärkeää toimeenpanna ensin kotimaista kysyntää, ja investointeja kiihdyttävät maakohtaisten suositusten mukaiset toimet, joita siltä myös edellytettiin. Velkaantumisen vähentämiselle ei joko ollut sopiva hetki, tai sitten sen perusteltiin vähentyvän sitä mukaa, kun talous kasvaisi osittain Italian hallituksen toimien seurauksena.

#### 4.2 Saksan tapausesimerkki vallankäytön vaikuttavuudesta

Saksa on yksi Euroopan unionin perustajajäsenistä ja suurin talous euroalueella. Saksan valtionvelan taso oli 59,6 prosenttia bruttokansantuotteesta vuonna 2019, eli se alitti vakaus- ja kasvusopimuksen 60 prosentin viitearvon. Ennen globaalin finanssikriisin alkamista vuonna 2007 Saksan valtionvelka oli 64 prosenttia bruttokansantuotteesta, kohoten vuoteen 2010 mennessä 82,3 prosenttiin, jonka jälkeen valtionvelka on laskenut tasaisesti (Eurostat 2020a). Saksan valtiontalouden ylijäämä oli 1,5 prosenttia bruttokansantuotteesta vuonna 2019. Saksan valtiontalous on ollut tasapainossa tai ylijäämäinen vuodesta 2012 asti. (Eurostat 2020b.) Saksan työttömyysprosentti oli 7,5 prosenttia vuonna 2008. Sen jälkeen työttömyysprosentti nousi 7,8 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä ja sen jälkeen se on laskenut 3,1 prosenttiin vuonna 2019. (Eurostat 2020c.)

Saksan liittokanslerina on toiminut kristillisdemokraatti Angela Merkel vuodesta 2005. Merkelin puolue, kristillisdemokraattinen CDU on muodostanut sisarpuolueensa CSU:n



kanssa hallituksen vuoron perään yhdessä sosiaalidemokraattien (vuosina 2005, 2013 ja 2018) ja Vapaan demokraattisen puolueen eli FDP:n (vuonna 2009) kanssa.

Ecofin-neuvoston mukaan Saksan taloudessa oli epätasapainoja vuosina 2015, 2017 ja 2019. Neuvosto toi arvioissaan toistuvasti esiin, että Saksan talouteen kohdistuvien haittavaikutusten riskiä oli tärkeää pienentää sen talouden suuruusluokan vuoksi, sillä Saksan talouteen kohdistuvilla riskeillä oli potentiaalisesti merkittäviä vaikutuksia laajemmin talous- ja rahaliittoon (esim. EU:n neuvosto 2015DE, 2). Epätasapainojen korjaamiseksi Ecofin-neuvosto antoi Saksalle tarkasteluvuosina kahdesta neljään suositusta, joista jokainen sisälsi useita alasuosituksia (Taulukko 3, 46). Poimin alasuosituksista esimerkin omaisesti toimia kokonaisuuden hahmottamisen vuoksi tähän osuuteen.

**Vuonna 2013** Ecofin-neuvosto arvioi, että Saksan julkinen talous oli kokonaisuudessaan terve ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite oli saavutettu (Taulukko 3, 46). Saksa suunnitteli supistavansa bruttovelkaansa 80,5 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2013 ja jatkavansa supistamista senkin jälkeen (EU:n neuvosto 2013DE, 34). Vaikka Saksan julkinen velka ylittikin vakaus- ja kasvusopimuksen 60 prosentin viitearvon, neuvosto ei huomauttanut siitä, sillä Saksa oli siirtymävaiheessa velkakriteerin noudattamisen osalta vuoden 2011 liiallisen alijäämän korjaamisen jälkeen, ja neuvosto arvioi, että Saksa oli edistynyt riittävästi kriteerin noudattamisessa vuonna 2012 (EU:n neuvosto 2013DE, 34).

Neuvosto antoi Saksalle neljä suositusta toteutettavaksi vuosina 2013 ja 2014 (taulukko 3, 46–47). Ensinnäkin Saksan tulisi säilyttää julkisen talouden rahoitusasema, ja kehittää erityisesti terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon kustannustehokkuutta, jotta tavoitteeseen päästäisiin. Saksan tulisi lisäksi parantaa verojärjestelmän tehokkuutta sekä lisätä varoja koulutukseen ja tutkimukseen kaikilla hallinnon tasoilla. Saksan tulisi toimeenpanna velkajarru eli perustuslakiin sisällytettävä tasapainoisen talousarvion sääntö yhdenmukaisesti kaikissa osavaltioissa. (Taulukko 3, 46.) Toiseksi Saksan tulisi ylläpitää olosuhteita, jotka mahdollistavat palkkojen nostamisen, mikä taas tukisi kotimaista kysyntää. Saksan tulisi alentaa erityisesti pienipalkkaisten korkeita veroja ja

sosiaaliturvamaksuja sekä toteuttaa joukko sosiaali- ja työvoimapolitiittisia toimia, joilla parannettaisiin työllisyyttä kestävästi. Saksan tulisi parantaa kotitalouksien toisten tulonsaajien ja matalan taitotason työntekijöiden työllistettävyyttä ja tulotasoa. (Taulukko 3, 46–47.) Kolmanneksi Saksan tulisi parantaa energiapolitiikkansa koordinoitua naapurimaiden kanssa. Neljänneksi Saksan tulisi edistää kilpailua joukolla erilaisia toimia palvelu- ja vähittäiskauppasektoreilla. (Taulukko 3, 47.)

Saksan valtiovarainministeriö ilmaisi vuonna 2014 Euroopan komissiolle toimittamassaan vakausohjelmassa Saksan tavoittelevan julkisen velkansa vähentämistä merkittävästi nopeammin kuin mitä eurooppalaiset säännöt edellyttivät (Federal Ministry of Finance 2014, 8). Liittovaltion hallituksen tavoite oli vähentää julkisen velan taso alle 60 prosenttiin bruttokansantuotteesta kymmenessä vuodessa, tavoitellen alle 70 prosentin tasoa vuoden 2017 loppuun mennessä (Federal Ministry of Finance 2014, 8). Saksa esitteli saavutuksenaan vuoden 2014 talousarviota, jossa ei ollut rakenteellista alijäämää, ja lisätoimia rahoitusmarkkinoiden toiminnan parantamiseksi (Federal Ministry of Finance 2014, 19).

Keväällä 2014 Euroopan komissio arvioi, että Saksa oli saavuttanut vähäistä edistymistä vuoden 2013 maakohtaisten suositusten toimeenpanossa (Taulukko 4, 49). Komission arvion mukaan Saksa oli ylläpitänyt vahvan talouspoliittisen aseman, mutta edistynyt vain vähän tavoitteessa saada julkiset menot ja verotus tukemaan kasvua. Eläkeuudistus paransi tiettyjen ryhmien asemaa, mutta heikensi eläkejärjestelmän kestävyyttä pitkällä aikavälillä, ja nosti työikäisen väestön maksuja. (Euroopan komissio 2014DE, 3.) Saksa oli parantanut työnteon kannustimia vain hieman. Saksa ei ollut toiminut merkittävästi kilpailun edistämiseksi palvelumarkkinoilla ja junaliikenteessä. (Euroopan komissio 2014DE, 3.)

**Vuonna 2015** Ecofin-neuvosto arvioi, että Saksan makrotaloudessa oli epätasapainoja, jotka edellyttivät määrätietoisia politiikkatoimia ja seuranta (Taulukko 3, 47). Neuvoston mukaan Saksan makrotalouden riskit olivat lisääntyneet, sillä jatkuva yksityisten ja julkisten investointien riittämättömyys hidasti kasvua ja vaikutti osaltaan

hyvin suureen vaihtotaseen ylijäämään (EU:n neuvosto 2015DE, 2). Neuvosto piti Saksan makrotalouden skenaarion kasvuoletuksia varovaisina (EU:n neuvosto 2015DE, 2).

Neuvosto siis arvioi Saksan talouden kehittyvän myönteisemmin kuin Saksan valtiovarainministeriö. Epätasapainoista huolimatta neuvosto katsoi, että Saksa noudatti vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia (EU:n neuvosto 2015DE, 2). Neuvosto arvioi, että Saksan bruttovelan pysyminen lasku-uralla mahdollistaisi investointien lisäämisen, ja huomautti, että lisäpanostuksista huolimatta Saksan julkisten koulutusmenojen osuus suhteessa bruttokansantuotteeseen oli edelleen EU:n keskiarvoa alhaisempi (EU:n neuvosto 2015DE, 2). Neuvosto kritisoi Saksaa siitä, ettei se ollut esittänyt toimia, joilla se saisi eläkkeelle siirtymisikää myöhennettyä, ja piti toimia kilpailun lisäämiseksi palvelualoilla vähäisinä (EU:n neuvosto 2015DE, 3).

Neuvosto suosittelee, että Saksa toteuttaisi kolme suositusta vuosina 2015 ja 2016 (Taulukko 3, 47–48). Ensin Saksan tulisi lisätä julkisia investointeja infrastruktuuriin, koulutukseen ja tutkimukseen. Saksan tulisi tehostaa verojärjestelmää erilaisilla toimilla ja huolehtia julkisten investointien riittävydestä kaikilla hallintotasoilla. Toiseksi Saksan tulisi esimerkiksi kannustaa ihmisiä jäämään eläkkeelle myöhemmin sekä alentaa työn korkeaa verotusta ja sosiaaliturvamaksuja erityisesti pienpalkkaisten työntekijöiden osalta. (Taulukko 3, 47.) Kolmanneksi Saksan tulisi toteuttaa kunnianhimoisempia toimenpiteitä kilpailun edistämiseksi palvelualalla sekä poistaa jäljellä olevat rautatiemarkkinoiden kilpailun esteet (Taulukko 3, 48).

Vuonna 2016 Saksan valtiovarainministeriö huomautti komissiolle toimittamassaan vakausohjelmassa, että Saksa oli noudattanut täysimääräisesti vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä. Saksa onnistui pitämään nimellisen alijäämänsä reilusti alle kolmen prosentin bruttokansantuotteesta viitearvon ja saavuttamaan rakenteellisen ylijäämän kahtena vuonna peräkkäin (Federal Ministry of Finance 2016: 12–13). Saksan julkinen velka oli laskevalla uralla ja Saksa sitoutui laskemaan julkisen velan tasoa suhteessa bruttokansantuotteeseen alle 70 prosenttiin vuoteen 2016 mennessä (Federal Ministry of Finance 2016, 13). Valtiovarainministeriö vakuutti, että talouspolitiikalla tulisi olemaan kasvattava vaikutus lisääntyvien julkisten investointien, perheille, yksinhuoltajille ja pienipalkkaisille työntekijöille kohdistettujen

verohelpotusten, sosiaaliturvarahastojen runsaamman käytön ja turvapaikanhakijoiden kotouttamisen myötä (Federal Ministry of Finance 2016, 14). Saksan talouden potentiaalin ollessa lähes täydessä käytössä, ei olisi valtiovarainministeriön mukaan ollut viisasta lisätä kasvua entisestään talouspolitiikalla (Federal Ministry of Finance 2016, 15).

Keväällä 2016 Euroopan komissio arvioi, että Saksa oli saavuttanut vähäistä edistymistä vuoden 2015 maakohtaisten suositusten toimeenpanossa (Taulukko 4, 49). Euroopan komissio huomautti vaikuttavan siltä, että Saksassa voitaisiin nostaa palkkoja ilman, että se vaarantaisi Saksan kilpailukyyn. Palkkojen nostaminen tukisi yksityisen kulutuksen kasvua. (Euroopan komissio 2016DE, 2.) Euroopan komissio huomautti myös, että yrityksistä huolimatta Saksan julkisia investointeja ei ollut saatu kestäväälle kasvu-uralle. Investointeja tarvittaisiin komission mukaan lisää niin koulutukseen, tutkimukseen kuin liikenneinfrastruktuuriin. (Euroopan komissio 2016DE, 2.) Euroopan komission mukaan Saksan vaihtotaseen ylijäämällä oli epäsuotuisia vaikutuksia muulle euroalueelle. Kasvupotentiaalien kasvattaminen hyödyttäisi Saksaa ja euroalueen toipumista hiipuvasta kysynnästä (Euroopan komissio 2016DE, 3).

**Vuonna 2017** Ecofin-neuvosto arvioi, että Saksan taloudessa oli epätasapainoja (Taulukko 3, 48). Neuvoston mukaan pitkään jatkunut suuri vaihtotaseen ylijäämä ja kansainvälisesti erittäin kilpailukykyinen teollisuus vaikuttivat muuhun euroalueeseen. Suuri vaihtotaseen ylijäämä kertoi neuvoston mukaan liiallisesta säästämisestä ja investointien vaimeudesta sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. (EU:n neuvosto 2017DE: 18–19.) Neuvosto arvioi, että ylijäämään puuttuminen voisi vaikuttaa muun euroalueen ja unionin tasapainottamismahdollisuuksiin positiivisesti, sillä Saksan kotimaisen kysynnän vilkastuminen voisi helpottaa velan vähentämistä voimakkaasti velkaantuneissa jäsenvaltioissa (EU:n neuvosto 2017DE, 19). Neuvosto huomautti, että yritysten investoinnit Saksaan olivat edelleen vaimeita alhaisesta korkotasosta huolimatta ja kotitalouksien säästöt edelleen ennätyksellisen suuret EU:n yleiseen tasoon verrattuna (EU:n neuvosto 2017DE, 19). Neuvosto huomautti, että Saksan julkisen talouden velan suhteessa bruttokansantuotteeseen odotettiin supistuvan 57 prosenttiin vuonna 2021. Tästä huolimatta Saksan julkiset investoinnit suhteessa

bruttokansantuotteeseen olivat pysyneet enimmäkseen vakaina ja olivat alle euroalueen keskitason. (EU:n neuvosto 2017DE, 19.)

Neuvosto huomautti myös, että Saksan julkiset ja yksityiset koulutus- ja tutkimusmenot suhteessa bruttokansantuotteeseen olivat yhä unionin keskiarvoa pienemmät. Lisäinvestoinnit koulutukseen, tutkimukseen ja innovointiin olivat ratkaisevan tärkeitä Saksan taloudellisen suorituskyvyn ja hiljattain saapuneiden turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja muuttajien tuloksellisen kotouttamisen kannalta. (EU:n neuvosto 2017DE, 20.) Myös digitalisaation hyödyntämisen tiellä oli neuvoston mukaan vielä esteitä. Esimerkiksi nopeiden ja ultranopeiden laajakaistayhteyksien saatavuus ei ollut hyvä varsinkaan haja-asutusalueilla ja maaseudulla, ja kouluissakin oli puutteita hyvistä yhteyksistä. (EU:n neuvosto 2017DE, 20.) Saksan työllisyys oli kasvanut entisestään, ja työttömyysaste oli laskenut historiallisen alhaiselle tasolle. Neuvosto huomautti, että yhteiskunnan kaikki jäsenet eivät olleet hyötäneet tasavertaisesti taloudessa ja työmarkkinoilla vallinneesta myönteisestä kehityksestä. Varallisuuteen liittyvä eriarvoisuus oli edelleen yksi euroalueen suurimpia, eikä työmarkkinoiden toimivuus ollut myöskään vähentänyt köyhyysriskiä. (EU:n neuvosto 2017DE, 21.)

Neuvosto suosittelee, että Saksa toteuttaisi kaksi suositusta vuosina 2017 ja 2018 (Taulukko 3, 48). Ensin Saksan tulisi käyttää finanssi- ja rakennepolitiikkaa kasvun, kotimaisen kysynnän ja investointien tukemiseen. Saksan tulisi vauhdittaa kaikilla hallinnon tasoilla tehtäviä julkisia investointeja erityisesti koulutukseen, tutkimukseen ja innovointiin sekä lisätä infrastruktuurihankkeita. Saksan tulisi parantaa edelleen verojärjestelmän tehokkuutta ja investointiystävällisyyttä sekä edistää kilpailua yrityspalvelujen ja säänneltyjen ammattien alalla. (Taulukko 3, 48.) Toiseksi Saksan tulisi vähentää kotitalouksien toisen tulonsaajan työnteon pidäkkeitä ja helpottaa siirtymistä minityöpaikoista tavanomaisiin työsuhteisiin, kaventaa pienipalkkaisten työntekijöiden suurta verokiilaa sekä luoda edellytykset reaalipalkkojen nousulle (Taulukko 3, 48).

Saksan valtiovarainministeriö vakuutti Euroopan komissiolle vuonna 2018 toimittamassaan vakaushjelmassa toimivansa edellisen vuoden suositusten mukaisesti (Federal Ministry of Finance 2018, 28). Valtiovarainministeriö huomautti, kuinka Saksan

rakenteellinen ylijäämä oli kohonnut edelleen, 1,3 prosenttiin vuonna 2017, mikä oli osaltaan auttanut sitä vähentämään julkista velkaa vuonna 2017 (Federal Ministry of Finance 2018, 15). Valtiovarainministeriö huomautti myös, että erittäin alhainen korkotaso, vahva taloudenkasvu ja ennätyksellinen työllisyys olivat luoneet poikkeuksellisen hyvät olosuhteet talouspolitiikalle ja julkisen talouden ylijäämien muodostumiselle. Alhainen korkotaso tulisi valtiovarainministeriön mukaan kuitenkin ymmärtää poikkeuksellisen ja joskus loppuvana olosuhteena, jonka takia olisi tärkeää, että päättäjät varautuvat myös korkotason muuttumiseen. (Federal Ministry of Finance 2018: 17–18.)

Saksan valtiovarainministeriön mukaan oli tärkeää havaita talouden ylikuumenemisen merkit ja suhdanteen muutokset aikaisessa vaiheessa. Liiallinen kulutuksen kasvu voisi pahentaa ylikuumenemista, ellei kulutus kohdistu selkeästi tunnistettuihin pullonkauloihin kuten infrastruktuuriin ja koulutukseen. Muuten liiallinen kulutus voisi vahingoittaa Saksan ja euroalueen taloutta. (Federal Ministry of Finance 2018, 17.) Valtiovarainministeriö vakuutti, että liittovaltion hallitusohjelman mukaiset menolisäykset koulutukseen, tutkimukseen, yliopistoihin ja digitaaliseen teknologiaan; perheisiin, lapsiin ja sosiaalipolitiikkaan; rakentamiseen ja asumiseen sekä verohelpotuksiin, jotka aiheutuivat solidaarisuuslisämaksun vaiheittaisesta poistamisesta, tulisivat kasvattamaan taloutta (Federal Ministry of Finance 2018, 18).

Keväällä 2018 Euroopan komissio arvioi, että Saksa oli saavuttanut vähäistä edistymistä vuoden 2017 maakohtaisten suositusten toimeenpanossa (Taulukko 4, 49). Julkisia investointien kasvattamiseksi oli tehty toimia vähäisesti, mukaan lukien julkisten menojen lisäykset koulutukseen, tutkimukseen ja innovaatioihin. Vähäistä edistystä oli tapahtunut infrastruktuuri-investointien kasvattamisessa, kilpailun lisäämisessä erityisesti säännellyillä asiantuntija-aloilla. Mitään edistystä ei ollut komission mukaan tapahtunut verojärjestelmän tekemisessä tehokkaammaksi ja investointeja edistäväksi. (Euroopan komissio 2018DE, 1.)

**Vuonna 2019** Ecofin-neuvosto arvioi, että Saksan makrotaloudessa oli epätasapainoja. Neuvosto huomautti, että Saksan vaihtotaseen ylijäämä supistui hitaasti ja oli edelleen

suuri, millä oli rajat ylittäviä vaikutuksia. (Taulukko 3, 48.) Neuvosto arvioi, että vaikka Saksan ylijäämä tulisi seuraavina vuosina pienenemään, se tulisi silti pysyttelemään makrotalouden epätasapainoa koskevassa menettelyssä asetetun kynnysarvon yläpuolella. Neuvoston mukaan investoinneilla ja kulutuksella olisi varaa kasvaa vieläkin enemmän, kun otettiin huomioon suotuisat rahoitusehdot, kuten alhainen korkotaso, julkisten investointitarpeiden kasaantuminen ja käytettävissä oleva finanssipoliittinen liikkumavara. (EU:n neuvosto 2019DE, 25.) Neuvosto toi perusteluissaan esille, että koulutuksen, tutkimuksen ja innovoinnin lisärahoitus oli ratkaisevan tärkeää Saksan kasvun vauhdittamiselle, teknologiseen muutokseen sopeutumiselle ja siirtymiselle vähähiiliseen talouteen. Neuvosto arvioi, että Saksassa olisi investoitava enemmän yhteiskunnan digitalisaatioon, liikenneinfrastruktuuriin ja puhdasta liikkuvuutta edistäviin ratkaisuihin. (EU:n neuvosto 2019DE, 26.)

Neuvosto suosittelee, että Saksa toteuttaisi kaksi suositusta vuosina 2019 ja 2020 (Taulukko 3, 48–49). Ensin Saksan tulisi hyödyntää finanssi- ja rakennepolitiikkaa saavuttaakseen kestävä kasvusuuntauksen julkisissa ja yksityisissä investoinneissa erityisesti alue- ja kuntatasolla. Saksan tulisi keskittää investointeja koulutukseen, tutkimukseen ja innovointiin, digitalisaatioon ja erittäin suuren kapasiteetin laajakaistaan, kestäväään liikenteeseen ja energiaverkkoihin sekä kohtuuhintaisten asuntojen tarjontaan. Saksan tulisi siirtää verotuksen painopistettä työn verotuksesta vähemmän haitallisiin verotulojen lähteisiin sekä lisätä kilpailua. (Taulukko 3, 48.) Toiseksi Saksan tulisi kannustaa työtuntien määrän lisäämiseen etenkin pienipalkkaisten ja kotitalouksien toisen tulonsaajan osalta, turvata eläkejärjestelmän pitkän aikavälin kestävyys, ja vahvistaa olosuhteita, jotka tukevat palkkojen voimakkaampaa nousua (Taulukko 3, 49).

Vuonna 2020 komissiolle toimittamassaan vakausohjelmassa Saksan valtiovarainministeriö huomautti, että Saksa noudatti vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä täysimääräisesti. Se oli saavuttanut rakenteellisen ylijäämän, 1,3 prosenttia bruttokansantuotteesta, vuonna 2019. Velan suhde bruttokansantuotteeseen pieneni 59,8 prosenttiin. (Federal Ministry of Finance 2020, 10.) Valtiovarainministeriö huomautti myös, että koronaviruspandemia tulisi todennäköisesti johtamaan

merkittävään talouden laskusuhdanteeseen. Viime vuosien vakaa talouspolitiikka oli kuitenkin lisännyt Saksan julkisen talouden kestävyyttä. Liittovaltion oli sen takia mahdollista tukea ihmisiä ja taloutta akuutissa kriisissä ja sen jälkeen. Valtiovarainministeriö vakuutti, että liittovaltio tulisi tekemään kaikki tarvittavat toimet koronakriisin vaikutusten hillitsemiseksi. (Federal Ministry of Finance 2020, 11.)

Keväällä 2020 Euroopan komissio arvioi, että Saksa oli saavuttanut vähäistä edistymistä vuoden 2019 maakohtaisten suositusten toteuttamisessa (Taulukko 4, 49). Saksa oli saavuttanut jonkinlaista edistymistä investointien kasvattamisessa, palkkojen nousua tukevissa toimissa, lisätyötuntien esteiden poistamisessa ja verokiilan pienentämisessä. Muissa suosituksissa Saksan edistyminen oli vähäistä. (Taulukko 4, 49.) Komissio kiinnitti huomiota siihen, että vaikka Saksan työllisyysprosentti oli EU:n korkeimpia, sillä oli haasteita taloudessaan (Euroopan komissio 2020DE: 4–5). Investointivaje oli edelleen merkittävä. Tuottavuuden kasvu oli kääntynyt negatiiviseksi vuonna 2018 syklisen ja rakenteellisten heikkouksien vuoksi, ja oli pitkällä aikavälillä taantuva. Verojärjestelmä ei riittävästi puuttunut ilmastonmuutokseen ja ympäristön rappioon. Edullisesta asumisesta oli pulaa, eikä koulutusjärjestelmä parantanut riittävästi mahdollisuuksien tasa-arvoa. (Euroopan komissio 2020DE: 4–5.)

**Saksalle kohdistetuissa maakohtaisissa suosituksissa korostuu** erityisesti kaksi toimenpidekokonaisuutta (Taulukko 3, 46–49). Ensinnäkin Saksaa on kehoitettu lisäämään julkisia investointeja infrastruktuuriin, koulutukseen ja tutkimukseen. Toiseksi Saksaa on kehoitettu kasvattamaan kotimaista kysyntää erityisesti toimilla, jotka mahdollistaisivat palkankorotukset (Taulukko 3, 46–49). Edellä mainitut toimet ovat olleet suosituksissa mukana jokaisen tarkasteluvuotena. Näiden lisäksi Saksaa on kehoitettu avaamaan palvelumarkkinoita kilpailulle useana vuotena. Suosituksista erottuu myös kehoitus vähentää niin kutsuttuja minalityöpaikkoja esimerkiksi tarkistamalla niiden verokohtelua tavalla, joka helpottaisi siirtymistä muihin työsopimuksiin ja kehoitus uudistaa erityisesti pienipalkkaisten työntekijöiden verorasitusta.



Euroopan komission yleisarvio Saksan suositusten edistymisestä oli ”vähäistä edistymistä” (limited progress) kaikkien tarkasteluvuosien suositusten osalta. Vähäinen edistyminen tarkoittaa, että jäsenvaltio on ilmoittanut toimista suosituksen edistämiseksi, mutta toimet ovat keskeneräisiä tai toteuttavat suositusta vain osittain. (esim. Euroopan komissio DE2020, 63). Euroopan komission mukaan Saksa saavutti parhaimmillaan jonkinlaista edistymistä yksittäisten suositusten toimeenpanossa vuoden 2013 ja 2019 osalta. (Taulukko 4, 49.) Vuoden 2013 suositusten osalta Saksa säilytti tavoitteiden mukaisen julkistalouden aseman ja jonkinlaista edistymistä esimerkiksi velkajarrun viemisessä lainsäädäntöön ja energiapolitiikkaan liittyvien suositusten osalta (Euroopan komissio 2014DE, 28). Vuoden 2019 suositusten toimeenpanossa Saksa saavutti jonkinlaista edistymistä esimerkiksi pienipalkkaisten työntekijöiden verokiilan vähentämisessä (Euroopan komissio 2020DE, 67).

Saksan tapausesimerkki maakohtaisten suositusten toimeenpanosta vahvistaa suurimmilta osin maakohtaisten suositusten toimeenpanoa käsitelleiden tutkimusten johtopäätöksiä. Saksan tapausesimerkki antaa tukea sille havainnolle, että verotukseen, koulutukseen ja kilpailun lisäämiseen palvelumarkkinoilla liittyvät uudistukset tulevat toimeenpannuiksi epätodennäköisimmin (Deroose & Griesse 2014). Julkiseen talouteen liittyvien suositusten osalta Saksa on onnistunut julkisen talouden tasapainottamisessa vähentämällä julkista velkaa, mikä tukee Deroosen ja Griessen (2014) havaintoa siitä, että jäsenvaltiot toimeenpaneavat julkistalouteen liittyviä suosituksia todennäköisemmin. Saksalta vaaditut uudistukset ovat osittain laajoja ja moniulotteisia rakenteellisia uudistuksia, jotka vaatisivat toteutuakseen useamman vuoden toimeenpano- ja seurantajakson (Deroose & Griesse 2014). Tästä esimerkki ovat erityisesti Saksalle kohdistettu suositus hillitä terveys- ja hoitomenoja (Taulukko 3, 46).

Darvasin ja Leandron (2015) johtopäätöksiä vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisten suositusten toimeenpanon todennäköisyydestä Saksan tapausesimerkki vahvistaa. Saksa on toimeenpannut julkisen talouden vakauttamiseen liittyvät säännöt vähentämällä julkista velkaa vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti. Saksa ei ole lisännyt investointeja komission arvion mukaan riittävästi vähentääkseen makrotalouden epätasapainoja. Saksaan ei myöskään ole kohdistunut markkinapainetta

tai nousevaa työttömyyttä, joka olisi pakottanut sen toimimaan suositusten mukaisesti. Tilanne on ollut päinvastainen. Saksa on suoriutunut erityisesti vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteiden näkökulmasta erittäin hyvin.

Saksan tapausesimerkki vahvistaa osittain Efstathioun ja Wolffin (2019) havaintoja, joiden mukaan suuret alijäämät ja rahoitusmarkkinoiden paine saavat jäsenvaltion toteuttamaan uudistuksia todennäköisemmin. Saksalla ei ole ollut suuria alijäämiä, eikä rahoitusmarkkinoilta tulevaa painetta, joten nämä tekijät eivät ole kannustaneet sitä toteuttamaan suosituksia. Saksan tapausesimerkki vahvistaa Efstathioun ja Wolffin (2019) havaintoa siitä, että suositusten toimeenpanon todennäköisyys on vähäisempää, mikäli suositukset liittyvät kilpailun lisäämiseen palveluissa. Saksan tapausesimerkki taas ei vahvista Efstathioun ja Wolffin havaintoa siitä, että työnteon kannustimien ja työmarkkinoille osallistumisen lisäämiseen liittyvät suositukset tulivat todennäköisemmin toimeenpannuiksi. Saksan tapausesimerkki ei myöskään vahvista Efstathioun ja Wolffin havaintoa siitä, että mitä vähemmän maa sai suosituksia, sitä paremmin kyseiset suositukset tulivat toimeenpannuiksi. (Efstathiou & Wolff 2019, 8.) Saksalla on jokaisena tarkasteluvuotena ollut vähemmän suositeltuja toimenpidekokonaisuuksia kuin Italialla.

Saksan tapausesimerkistä herää kysymys, miksei Ecofin-neuvosto arvioinut Saksan taloudessa olevan liiallisia epätasapainoja, vaikka lähes jokaisena tarkasteluvuotena neuvosto arvioi Saksan taloudessa olevan epätasapainoja ja Euroopan komissio arvioi, että maakohtaisten suositusten toimeenpanossa oli tapahtunut useimmiten vain vähäistä edistymistä. Neuvoston päätös liiallisesta epätasapainotilasta olisi mahdollistanut liiallisten epätasapainojen menettelyn käynnistämisen. Euroopan komissio nosti asian esiin helmikuussa 2020, vaikkei se suoraan Saksan talouteen viitannutkaan (2020, 14). Komission mukaan suuret vaihtotaseen ylijäämät eivät aiheuta välittömiä riskejä jäsenvaltion taloudelle, mutta niihin täytyy kiinnittää huomiota, koska ne voivat haitata euroalueen moitteetonta toimintaa. Niiden korjaaminen auttaisi kasvattamaan reaalista bruttokansantuotetta kyseisissä jäsenvaltioissa, ja sillä olisi myönteisiä heijastusvaikutuksia muuhun euroalueeseen. (Euroopan komissio 2020, 14.) Lausunnosta päätellen Euroopan komissio ei ole pitänyt Saksan talouden ongelmia yhtä

vakavina kuin Italian talouden ongelmia, joten se ei ole suositellut neuvostolle liiallisen epätasapainon toteutamisesta. Jäsenvaltioiden tasavertaisen kohtelun näkökulmasta tämä ei kuitenkaan ole täysin ongelmaton arvio.

#### 4.3 Pohdintaa Italian ja Saksan tapausesimerkeistä

Italian ja Saksan tapausesimerkkien ja aiempien maakohtaisten suositusten toimeenpanoa käsitelleiden tutkimusten perusteella EU:n vallankäyttö suhteessa euroalueen jäsenvaltioihin eurokriisin jälkeen ei ole ollut kovin vaikuttavaa. Tutkielman johdannossa määrittelin EU:n vallankäytön vaikuttavuuden poliittisen ja instrumentaalisen johtamisen kykyä toimia tehokkaasti yhdessä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä yhteisten arvojen ja instituutioiden ylläpitämiseksi Sandrino Smeetsin ja Derek Beachin käyttämän luokittelun mukaisesti (2020). Smeetsin ja Beachin mukaan tarvitaan korkean tason poliittista johtajuutta, jotta jokin asia tai uudistus saadaan poliittiselle agendalle. Jotta epämääräiset ideat saadaan muutettua oikeudellisesti sitoviksi uudistuksiksi, tarvitaan instrumentaalista johtajuutta. (Smeets & Beach 2020, 64.) Italian ja Saksan tapausesimerkit vahvistavat sitä käsitystä, että maakohtaisissa suosituksissa on kyseessä poliittisen ja instrumentaalisen vallankäytön epäonnistuminen, sillä maakohtaisten suositusten toimeenpano esimerkkivaltioissa on jäänyt puutteelliseksi.

Italian ja Saksan tapausesimerkit eivät vahvista väitettä siitä, että jäsenvaltioiden kansallinen liikkumavara talouspolitiikan sisältöjen suhteen olisi rajoittunut maakohtaisten suositusten takia. Italia ja Saksa ovat Ecofin-neuvoston ja Eurooppa-neuvoston päätöksentekijöinä hyväksyneet maakohtaiset suositukset ja eurooppalaisen ohjausjakson luomisen yhteydessä sitoutuneet noudattamaan järjestelmän periaatteita. Kuitenkin käytännön toteutus eli suositusten toimeenpano kansallisesti on jäänyt molemmissa jäsenvaltioissa tarkasteluvuosina puutteelliseksi ja valikoivaksi. Euroopan komissio ei ole esittänyt sanktiomenettelyjen käynnistämistä suositusten toimeenpanemattomuudesta tai talouspoliittisten sääntöjen noudattamatta jättämisestä huolimatta. Italian ja Saksan esimerkkien perusteella vaikuttaa päinvastoin

siltä, että jäsenvaltiot voivat EU:n toimielimien kehotuksista ja vaateista huolimatta viedä kansallista talouspolitiikkaansa haluamaansa suuntaan. Sen sijaan, että ne jättäisivät suositukset kokonaan huomioitta, Italian ja Saksan menettelytapa suositusten suhteen on vaikuttanut perustuvan kansallisen talouspoliittisen linjan kanssa yhteensopivien suositusten noudattamiseen kuten Italiassa kotimaista kysyntää ja investointeja kasvattaviin toimiin ja Saksalla taas julkisen velan vähentämiseen.

Poliittisen johtajuuden tehtäviä ovat agendan asettaminen, poliittisen vääntövoiman tunnistaminen ja hyödyntäminen, konsensuksen muodostaminen, yleisten tavoitteiden muodostaminen ja lopullisen sovun muodostaminen neuvotteluissa (Smeets & Beach 2020, 67). Italian ja Saksan tapausesimerkit antavat vahvistusta Marketta Henrikssonin ja Päivi Leino-Sandbergin (2014, 545) arviolle siitä, että eurooppalaisen ohjausjakson sykli ja jäsenvaltioille varattu aika suositusten sisältöjen pohtimiseen ovat liian lyhytkestoisia, jolloin poliittisilla johtajilla ei ole aikaa eikä mahdollisuuksia ottaa omistajuutta suositusten sisällöstä. Tämä johtaa usein siihen, että suositusten toimeenpano jää pinnalliseksi näennäistoiminnaksi. (Henriksson & Leino-Sandberg 2014, 545.) Henriksson ja Leino-Sandbergin arvion mukaan eurooppalainen ohjausjakso tulisi aikatauluttaa niin, että sen puitteissa annettavista suosituksista voidaan käydä riittävän laajaa keskustelua jäsenmaiden välillä, ja EU-tason keskustelu tulisi kohdistaa politiikkakokonaisuuksiin ja jäsenvaltioiden strategiavalintoihin (Henriksson & Leino-Sandberg 2014, 545).

Instrumentaalisen johtajuuden tehtäviä ovat laajojen poliittisten tavoitteiden luonnostelu tekstiksi, prosessin johtaminen sekä oikeudellinen, prosessuaalinen ja substanssiosaaminen, joita tarvitaan poliittisten tavoitteiden konkretisoimiseksi (Smeets & Beach 2020, 68). Instrumentaalinen johtaminen on epäonnistunut maakohtaisten suositusten määrässä ja laadussa. Suosituksia on aiempien tutkimusten ja muodostamani kahden tapausesimerkin mukaan liikaa ja niiden sisällössä on parantamisen varaan. Kaikkien suositusten, kuten verotusta koskevien suositusten, yhteys todettujen makrotalouden epätasapainojen poistamiseen ei ole yksiselitteinen. Efstathioun ja Wolffin mukaan into suositusten toimeenpanoon vähenee, mikäli

suositukset ovat epäselviä eikä niillä ole selvää linkkiä makrotalouden vähentämiseen (2018, 14).

Jäsenvaltiot ovat EU:hun ja euroon liittyessään sitoutuneet vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteisiin ja sääntöihin. Makrotalouden epätasapainoja koskeva menettely hyväksyttiin vasta eurokriisin jälkeen, eli se on ollut selvä muutos verrattuna sääntöihin, joihin Italia ja Saksa ja muut euroalueen jäsenet sitoutuivat jo ennen eurokriisiä. Siksi makrotaloudellisiin epätasapainoihin puuttumiseen tarkoitettujen suositusten tulisi olla sisällöltään erityisen hyvin suunniteltuja ja kohdistettuja. Efstathioun ja Wolffin mukaan makrotalouden epätasapainoja koskevissa suosituksissa tulisi keskittyä euroalueen ja koko EU:n vakauden kannalta olennaisimpiin asioihin. Euroopan komission täytyy myös parantaa viestintäänsä, jotta maakohtaiset suositukset olisivat selkeitä ja helposti ymmärrettävissä. (Efstathiou & Wolff 2018, 14.)

Erityisesti Italian kohdalla Euroopan komission ja Ecofin-neuvoston epäonnistumisena voi pitää sitä, että maakohtaisia suosituksia ei ollut priorisoitu yksiselitteisesti. Jos tosiasiallisesti julkisen velan vähentäminen on Italian epätasapainojen kannalta tärkein suositus, komission ja neuvoston olisi pitänyt asettaa se selkeästi tärkeimmäksi tavoitteeksi ja jättää muut suositukset vähemmälle huomiolle. Italian hallitus pystyi oikeuttamaan julkisen velan vähentämistä koskevan suosituksen asettamisen sivuun siksi, että siltä edellytettiin useiden suositusten toteuttamista, jotka taas vaativat julkisten varojen käyttöä. Velkakriteerin rikkomisesta sanktioimisen sijaan Euroopan komissio ja Ecofin-neuvosto antoivat Italialle aikaa ja joustoa tehdä suunnittelemansa uudistukset, jonka jälkeen Italia voisi vähentää velkaantumista. Tämä heikentää väitettä, jonka mukaan jäsenvaltioiden liikkumavara talouspolitiikkansa linjan suhteen olisi kaventunut liian tiukkojen sääntöjen seurauksena.

Erityisesti Saksan kohdalla Euroopan komissio ja Ecofin-neuvosto epäonnistuivat taas siinä, että sen epätasapainotilaa ei todettu liialliseksi, vaikka perusteluissa tuotiin useana vuotena esiin Saksan ylijäämien ja vahvan vaihtotaseen haitat muulle euroalueelle. Euroopan komission sääntöjen tulkinta on ollut joustavaa ja tapauskohtaista, mikä on heikentänyt luottamusta komissioon (Henriksson ja Kajaste

2013, 481). Tämä epäsymmetria on herättänyt epäilyksiä euroalueen jäsenvaltioiden erilaisesta kohtelusta. Pelkkä epäily on omiaan vähentämään luottamusta talouspolitiikan yhteensovittamisen valvontajärjestelmään ja heikentämään jäsenvaltioiden motivaatiota osallistua prosessiin. Saksan osallistuminen ja sen kohtelu samaan tapaan kuin muidenkin on erityisen kriittistä sen vuoksi, että se kokonsa ja vaikutusvaltansa puolesta on esimerkki muille, tavoittelipa se esimerkin näyttäjän asemaa tai ei.

Vaikuttaa siltä, että jäsenvaltiot noudattavat vakaus- ja kasvusopimusta ja tekevät maakohtaisten suositusten mukaisia toimia, mikäli se sopii hallituspuolueiden agendaan ja maan poliittiseen kulttuuriin. Esimerkiksi Saksan on ollut yksiselitteisempää noudattaa EU-tasolla sovittuja talouspolitiikan yhteensovittamista koskevia sääntöjä, sillä sen kansallinen poliittinen kulttuuri tukee velkaantumisen vähentämistä ja ylijäämäisistä talousarvioista kiinni pitämistä, kuten Brunnermeier, James ja Landau kuvailivat saksalaista talousajattelua (2016, 66–67). Italiassa hallitus taas on kiinnittänyt enemmän huomiota työttömyyden vähentämiseen ja kansalaisten hyvinvoinnin parantamiseen kuin velkaantumisen vähentämiseen, mikä sopii yhteen Brunnermeierin, Jamesin ja Landaun mukaisen ranskalaisen talousajattelun kanssa. Ranskalaisen talousajattelussa kansainvälisiin epätasapainoihin tulisi reagoida symmetrisesti, ja erityisesti ylijäämämaiden tulisi tehdä osansa kuluttamalla ja investoimalla, eikä säästämällä (Brunnermeier ym. 2016, 74). Italian valtiovarainministeriö kiinnitti tähän huomiota useammassa vakausohjelmassaan.

Saksalaisen ja ranskalaisen ajattelun esille tuomisessa ei ole kyse siitä, että jompikumpi ajattelu olisi ”enemmän oikeassa” tai toistaan ”parempi”. Kyse on siitä, että jos euroalue ja EU eivät löydä tapoja tuoda näitä ajattelutapoja ja niihin sopivia malleja yhteen tavalla, joka herättäisi luottamusta ja ajatuksen kollektiivisesta solidaarisuudesta (Carstensen & Schmidt 2020, 6), talous- ja rahaliiton kehittämisessä ei tulla etenemään optimaalisella tavalla. En tarkoita optimaalisella tiettyä poliittista ratkaisua, vaan sitä, että euroalue kykenisi tekemään tarvittavat päätökset, jotta se olisi tulevaisuudessa kriisinkestävämpi eurokriisin jälkeen asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Kriisinkestävyys voidaan saavuttaa monella eri tavalla.

Euroopan komissio arvioi helmikuussa 2020, että makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely ei ole poliittisella tasolla saanut aikaan riittävää kiinnostusta uudistuksiin jäsenvaltioissa, joissa on havaittu epätasapainoja (Euroopan komissio 2020a, 14). Suositusten eteen tehdään palstamillimetreissä mitattuna paljon työtä, mutta tapausesimerkkien pohjalta voi kysyä, käytetäänkö instrumentaalista valtaa EU:ssa yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi tehokkaasti. Italian ja Saksan tapausesimerkkien perusteella sääntöjen lisääminen ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta polulta jatkaa talouspolitiikan yhteensovittamista EU:ssa. Näin on argumentoinut myös esimerkiksi Ashoka Mody (2018, 499). Hänen mielestään euroalueen tulisi hylätä toimimattomat talouspoliittiset säännöt ja antaa sen sijaan markkinoille enemmän valtaa markkinakurin ylläpitämisessä euroalueella (Mody 2018, 499). Pohjoiset euroalueen jäsenet, kuten Suomi, ovat esittäneet samankaltaisia ajatuksia talous- ja rahaliiton kehittämisestä. Viimeksi vuonna 2018 Suomen, Tanskan, Viron, Irlannin, Latvian, Liettuan, Alankomaiden ja Ruotsin silloiset valtiovarainministerit ottivat yhdessä kantaa markkinakurin palauttamiseksi euroalueella esimerkiksi hallitun velkajärjestelyn avulla (Orpo 2018a ja 2018b).

Markkinakurin vahvistaminen euroalueella ei kuitenkaan ole saavuttanut valtavirta-ajattelun asemaa EU:n instituutioissa tai suosiota muissa jäsenvaltioissa. Ennen koronavirusta euroryhmä valmisti euroalueen omaa rahoitusinstrumenttia, jonka tarkoitus oli vahvistaa euroalueen kilpailukykyä ja kriisinkestävyyttä talouskasvua vauhdittavilla investoinneilla (Centeno 2019). Euroalueen budjetiksi kutsuttu hanke oli Ranskan valtiovarainministerin aloite (Fleming & Khan 2019). Koronakriisin myötä talouspolitiikan yhteensovittamisen edellytykset EU:ssa muuttuivat. Toistaiseksi on epäselvää, kuinka pysyviä muutokset ovat, mutta on mahdollista, että koronaviruksesta on muodostumassa vedenjakaja samaan tapaan kuin aikanaan eurokriisistä.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielmani ensimmäisessä luvussa esittelin perustan ja oikeutuksen talouspolitiikan yhteensovittamiselle Euroopan unionissa sekä tutkielman kannalta merkityksellisiä eurokriisin vaiheita ja vaikutuksia. Tutkielmani toisessa luvussa kuvailin euroalueen jäsenvaltioiden keskinäisiä vuorovaikutussuhteita, uusia talouspolitiikan yhteensovittamisen menettelyjä eurokriisin jälkeen sekä vallankäyttöä talouspolitiikan yhteensovittamisessa Euroopan unionissa. Tutkielmani kolmannessa luvussa esittelin tutkimusmenetelmät ja tutkimusaineistoni, jotka koostuivat Italialle ja Saksalle kohdistetuista maakohtaisista suosituksista ja Euroopan komission arvioista suositusten toimeenpanosta kyseisessä jäsenvaltiossa. Tutkielmani neljännessä luvussa analysoin aineistojani ja muodostin kaksi tapausesimerkkiä. Tutkielmani viidennessä luvussa esittelen johtopäätökseni ja miten tutkimusta voisi jatkaa.

Määrittelin EU:n vallankäytön poliittisen ja instrumentaalisen johtamisen kykynä toimia tehokkaasti yhdessä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi Sandrino Smeetsin ja Derek Beachin käyttämän luokittelun mukaisesti (2020). Smeetsin ja Beachin mukaan tarvitaan korkean tason poliittista johtajuutta, jotta jokin asia tai uudistus saadaan poliittiselle agendalle. Kuitenkin, jotta epämääräiset ideat saadaan muutettua oikeudellisesti sitoviksi uudistuksiksi, tarvitaan instrumentaalista johtajuutta. (Smeets & Beach 2020, 64.) Tutkielmassani poliittista johtajuutta edustivat euroalueen jäsenvaltioista Italia ja Saksa, jotka omalta osaltaan hyväksyvät ja myöhemmin toimeenpanevat maakohtaiset suositukset. Jäsenvaltiot ovat myös yhdessä aiemmin sopineet säännöistä, joihin maakohtaiset suositukset ja niiden toimeenpanon arviointi perustuvat. Instrumentaalista johtajuutta tutkielmassani edusti Euroopan komissio, jonka tehtävä on laatia tilannekuva, jonka pohjalta se esittää maakohtaisia suosituksia jäsenvaltioille ja euroalueelle. Komissio myös arvioi myöhemmin, miten jäsenvaltio on edistynyt maakohtaisten suositusten toimeenpanossa.

Tutkielmani vahvistaa aiempien maakohtaisten suositusten toimeenpanoa käsitelleiden tutkimusten johtopäätöksiä Italian ja Saksan osalta. EU:n vallankäytöllä ja maakohtaisilla



suosituksilla ei voida pakottaa euroalueen jäsenvaltioita muuttamaan talouspolitiikkaansa. Eri asia on, jos jäsenvaltio saa rahoitustukea euroalueen jäseniltä tai instituutioilta. Jäsenvaltioilla ei ole omistajuutta maakohtaisten suositusten sisällöstä, mikä johtaa siihen, että kansallisen talouspolitiikan yhteys maakohtaisiin suosituksiin on ohut. Poliittiselta vallalta eli tässä tapauksessa jäsenvaltioilta puuttuu yhteinen ajatus eli idea miten maakohtaisia suosituksia voitaisiin muodostaa niin, että niitä myös noudatettaisiin kaikissa jäsenvaltioissa. Nykyinen valvontajärjestelmä mahdollistaa sen, että Italia ja Saksa valikoivat suosituksista ja säännöistä ne, jotka parhaiten sopivat yhteen niiden kansallisten talouspolitiikan tavoitteiden kanssa. Jäsenvaltioiden kansallisen talouspolitiikka ja euroaluetta ja sen jäseniä koskevat suositukset muodostetaan toisistaan erillisinä, eikä Italian ja Saksan tapausesimerkkien perusteella vaikuta siltä, että jäsenvaltiot tekisivät päätöksiä ensisijaisesti euroalueen etu edellä vaan kansallinen etu edellä. Sanktiomenettelyitä ei ole käynnistetty, joten ei ole mahdollista arvioida, miten sanktiot tai niiden uhka olisi todellisuudessa vaikuttanut jäsenvaltioiden toimintaan.

Italian ja Saksan tapausesimerkkien osalta poliittisen johtajuuden eli jäsenvaltioiden epäonnistuminen on ollut se, ettei maakohtaisia suosituksia ole nostettu talouspolitiikan prioriteetiksi. Tapausesimerkkien perusteella vaikuttaa siltä, että euroalueen jäsenvaltioiden ensisijaiset perusteet talouspoliittisille valinnoille ovat kansallisia. Italia ja Saksa eivät ensisijaisesti noudata maakohtaisia suosituksia siksi, että EU:n toimielimet niin kehottavat, vaan siksi, että ne sopivat jäsenvaltion talouspoliittisiin tavoitteisiin, jotka tulevat esiin hallituksessa olevien puolueiden talouspoliittisissa mieltymyksissä, hallitusyhteistyössä ja hallitusohjelmassa sekä kyseisen jäsenvaltion poliittisessa kulttuurissa ja julkisessa keskustelussa.

Tapausesimerkkien perusteella instrumentaalisen johtajuuden eli Euroopan komission epäonnistuminen on ollut luotettavan ja johdonmukaisen valvontajärjestelmän luominen ja ylläpitäminen. Komission laatimia suosituksia on usein liikaa, eikä niitä ole selkeästi priorisoitu suhteessa toisiinsa. Suositusten tarkoituksenmukaisuus suhteessa euroalueen vakauden kannalta tärkeimpiin jäsenmaakohtaisiin tavoitteisiin jää epäselväksi. Päätöksenteko sanktiomenettelyjen käynnistämisestä ei ole riittävän

läpinäkyvää eikä johdonmukaista. EU:n vallankäyttö maakohtaisten suositusten kautta on ollut epäsymmetristä. On viitteitä siitä, että toisia ohjataan enemmän kuin toisia.

Jotta EU:n vallankäyttö suhteessa euroalueen jäsenvaltioihin olisi vaikuttavampaa, ainakin seuraavia asioita tulisi muuttaa, mikäli talouspolitiikan yhteensovittamisen menettelyt säilyvät samankaltaisina nojaten vahvasti maakohtaisiin suosituksiin. Italian ja Saksan tapausesimerkkien perusteella poliittisen johtajuuden eli jäsenvaltioiden ja instrumentaalisen johtajuuden eli Euroopan komission välistä luottamusta tulisi vahvistaa. Jäsenvaltioiden tulisi ottaa omistajuutta euroalueen kehityksestä ja maakohtaisista suosituksista. Jäsenvaltioiden tulisi painottaa enemmän euroalueen vakautta omassa talouspolitiikassaan ja sitoutua yhdessä euroalueen jäsenvaltioiden kanssa sovittuihin sääntöihin ja suosituksiin. Jäsenvaltioiden tulisi olla valmiita tekemään kompromisseja talouspolitiikan yhteensovittamisessa niin, että euroalueen jäsenvaltiot kokisivat kollektiivista solidaarisuutta eli yhteisvastuuta euroalueen kehityksestä. Tässä erityisesti Italian ja Saksan kaltaisilla suurilla euroalueen jäsenillä on mahdollisuus näyttää esimerkkiä, jota taloudeltaan pienemmät euroalueen valtiot voisivat seurata. Instrumentaalisen johtajuuden eli Euroopan komission tulisi siirtää omistajuutta suositusten sisällöstä jäsenvaltioille. Suosituksia ja valvontaa tulisi johdonmukaistaa, tasapuolistaa ja muuttaa läpinäkyvämmäksi. Jäsenvaltioita tulisi kohdella tasapuolisesti, jotta luottamus palautuisi. Suositusten tulisi perustua systemaattiseen arvioon siitä, mikä on euroalueen vakauden kannalta olennaista ja jättää muut tekijät vähemmälle huomiolle.

Vuonna 2017 Euroopan komissio arvioi, ettei talous- ja rahaliitto kyennyt vieläkaan riittävästi tasoittamaan sosiaalisia ja taloudellisia eroja euroalueella (Euroopan komissio 2017b, 3). Euroopan komission näkemys oli, että jos näihin hajottaviin tekijöihin ei puututtaisi, ne todennäköisesti heikentäisivät euron kannatusta kansalaisten keskuudessa ja synnyttäisivät enemmänkin eriäviä näkemyksiä haasteista kuin yhteisen vision tulevaisuudesta (Euroopan komissio 2017b, 3). Keskustelu EU:n roolista talous-, sosiaali- ja työllisyyspolitiikan yhteensovittamisessa euroalueella on tärkeää erityisesti EU:n legitimitetin näkökulmasta. Cyril Jayet (2020) tutki Eurobarometrin dataa jäsenvaltioiden kansalaisten näkemyksistä EU:sta vuosina 2004–2017. Yksi Jayetin

havainnoista oli, että eurooppalaisten silmissä kuva EU:sta taloudellisen vaurauden alueena on rapistunut, mikä on voinut tehdä Euroopan integraation kannattamisesta välinearvosyistä vaikeampaa. Tämä on hänen mukaansa voinut osittain olla avaamassa EU:n vastaista identiteettipoliittista keskustelua. (Jayet 2020, 1162.) Jayetin mukaan useimmat eurooppalaiset eivät enää koe EU:n lisäävän taloudellista vaurautta tai sosiaalista suojelua, vaan tavallisimmat argumentit EU:n olemassaolon puolesta liittyivät demokratiaan, rauhaan ja kansainvälisen yhteistyön merkityksen korostamiseen (2020, 1162). Jayetin mukaan tämä ei kuitenkaan välttämättä riitä populismin vastaisessa kamppailussa, joka perustuu osittain ajatukselle siitä, ettei EU paranna suuren osan ihmisistä taloudellista tilannetta ja lisäksi uhkaa kansallistua kulttuureja (2020, 1162).

Valtiovarainministereistä koostuvan Ecofin-neuvoston oli tarkoitus keskustella talouspolitiikan yhteensovittamista koskevien sääntöjen kehittämisestä alkuvuodesta 2020 (Sandbu, 2020). Maailmanlaajuinen koronaviruksen aiheuttama terveydellinen ja taloudellinen kriisi kuitenkin muutti suunnitelmat, ja sääntöjen kehittämisen sijaan Euroopan komissio suositti Ecofin-neuvostolle vakaus- ja kasvusopimuksen joustolausekkeen käyttöönottamista 20.3.2020 (Euroopan komissio 2020b, 2). Ecofin-neuvosto päätti sallia poikkeamat vakaus- ja kasvusopimuksesta niiden menolisäysten osalta, jotka liittyvät koronakriisin hoitamiseen (EU:n neuvosto 2020). Koronakriisin vaikutukset ovat olleet euroalueen talouksien kannalta kokonaisvaltaisia, joten on käytännössä erittäin vaikea erotella, mitkä menojen lisäyksistä ovat kriisin vaikutusten pehmentämisen kannalta välttämättömiä ja mitkä eivät. Koronakriisin seuraukset vaikuttavat vielä pitkään euroalueen kasvu- ja kehitysnäkymiin, talouspolitiikan yhteensovittamisen edellytyksiin sekä keskusteluun Euroopan keskuspankin mandaatin rajoista (Claeys 2020, 1).

Jonkinlainen läpimurto saksalaisen ja ranskalaisen talousajattelun yhdistämisessä saavutettiin koronakriisin takia toukokuussa 2020, kun Saksan liittokansleri Angela Merkel ja Ranskan presidentti Emmanuel Macron julkistivat yhteisen aloitteen Euroopan koronaelpymisrahastoksi, jossa Saksa suostui Ranskan pitkään vaalimaan ajatukseen EU:n yhteisestä velkainstrumentista (Saksan liittohallituksen media- ja tiedotustoimisto

18.5.2020). Tämän yhteisymmärryksen seurauksena EU:n jäsenvaltiot sopivat uuden EU:n elpymisvälineen perustamisesta EU:n monivuotisesta rahoituskehyksestä sopimisen yhteydessä heinäkuussa 2020 (Eurooppa-neuvosto 2020, 2). Elpymisvälineessä uutta on EU:n yhteinen velka, jolla tullaan rahoittamaan koronakriisin jälkeisiä toimia jäsenvaltioissa.

Koronakriisi tulee entisestään syventämään taloudellisia ja sosiaalisia eroja EU:n jäsenvaltioissa ja niiden välillä. Koronakriisi avaa useita tutkimisen arvoisia polkuja. Miten EU:n tulisi yhteensovittaa talouspolitiikkaa euroalueella, jotta se vastaisi parhaiten EU:n perussopimusten mukaisiin tavoitteisiin koronakriisin jälkeisessä ajassa? Mitä EU:n kansalaiset tässä suhteessa haluavat EU:n toimielimiltä, jäsenvaltioilta ja markkinoilta? Miten talouspolitiikan yhteensovittamisen sääntöjä ja menettelyjä sekä EU:n instituutioiden rooleja tullaan muuttamaan koronakriisin seurauksena? Millaisia tavoitteita talouspolitiikalle yhteensovittamiselle EU:ssa voidaan asettaa ja minkä tavoitteiden saavuttaminen taas kuuluu jäsenvaltioille? Missä suhteessa EU:n ja jäsenvaltioiden tulisi painottaa esimerkiksi hyvinvointimenojen kasvattamista, julkisen velan alentamista, työllisyyden ja investointien kasvattamista?

## LÄHTEET

Afonso, Alexandre, Zartaloudis, Sotirios ja Papadopoulos, Yannis (2015): How party linkages shape austerity politics: clientelism and fiscal adjustment in Greece and Portugal during the eurozone crisis. *Journal of European Public Policy*, 22:3, s. 315–334.

Alhonsuo, Sampo (2019): Euroopan pankkien järjestämättömät saamiset ovat vähentyneet, mutta eivät vielä tarpeeksi. *Finanssivalvonta*, 24.7.2019. Saatavana: <https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/blogit/2019/euroopan-pankkien-jarjestamattomat-saamiset-ovat-vahentyneet-mutta-eivat-viela-tarpeeksi/>, noudettu 30.10.2020.

Barnett, Michael ja Duvall, Raymond (2005): Power in Global Governance. Teoksessa Barnett, Michael ja Duvall, Raymond (toim.) *Power in Global Governance*. Cambridge University Press, s. 1-32.

Bauer, Michael W. ja Becke, Stefan (2014): The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance. *Journal of European Integration*, 36:3, s. 213-229.

Bickerton, Christopher J. Hodson, Dermot ja Puetter, Uwe (2015): *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*. Oxford University Press.

Bocquillon, Pierre ja Dobbels, Mathias (2014): An elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting. *Journal of European Public Policy*, 21:1, s. 20-38.

Braun, Benjamin ja Hübner, Marina (2019): *Vanishing Act: the Eurogroup's accountability*. Transparency International EU, Brussels.

Brunnermeier, Markus K., James, Harold ja Landau, Jean-Pierre (2016): *The Euro and the Battle of Ideas*. Princeton University Press.

Buchanan, Allen ja Keohane, Robert O. (2006): The Legitimacy of Global Governance Institutions. *Ethics & International Affairs*, 20:4, s. 405-437.

Börzel, Tanja A. (2016): From EU Governance of Crisis to Crisis of EU Governance: Regulatory Failure, Redistributive Conflict and Eurosceptic Publics. *Journal of Common Market Studies*, Annual Review, 54. vuosikerta, s. 8-31.

Börzel, Tanja A. ja Risse, Thomas (2018): From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics. *Journal of European Public Policy*, 25:1, s. 83-108.

Cameron, David R. (1998): Creating Supranational Authority in Monetary and Exchange-Rate Policy: The Sources and Effects of EMU. Teoksessa Stone Sweet, Alec ja Sandholtz, Wayne (toim.): *European Integration and Supranational Governance*. Oxford University Press, s. 188-216.

Carstensen, Martin B. ja Schmidt, Vivien A. (2020): Between power and powerlessness in the euro zone crisis and thereafter. *Journal of European Public Policy*, DOI: 10.1080/13501763.2020.1751679, noudettu 3.5.2020.

Centeno, Mario (2019): Letter by the Eurogroup President of the European Council on the term sheet for the budgetary instrument on convergence and competitiveness. Bryssel, 10.10.2019. Saatavana: [https://www.consilium.europa.eu/media/41008/091019\\_eurogroup-president-letter.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/41008/091019_eurogroup-president-letter.pdf), noudettu 8.11.2020.

Claeys, G. (2020): The European Central Bank in the COVID-19 crisis: Whatever it takes, within its mandate. *Policy Contribution* 09/2020, toukokuu 2020, Bruegel. Saatavana: <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/05/PC-09-2020-final.pdf>, noudettu 9.11.2020.

Crum, Ben (2018): Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance? *Journal of European Public Policy*, 25:2, s. 268-286.

Cygan, Adam (2017): Legal Implications of Economic Governance for National Parliaments. *Parliamentary Affairs*, 70:4, sivut: 710-727.

Dabrowski, Marek (2010): The global financial crisis: Lessons for European integration. *Economic Systems*, 34. vuosikerta, s. 38-54.

Darvas, Zsolt ja Leandro, Álvaro (2015): The Limitations of Policy Coordination in the Euro Area under the European Semester. *Bruegel Policy Contribution*, marraskuu 2015, Bryssel.

Deroose, Servaas ja Griesse, Jörn (2014): Implementing economic reforms – are EU Member States responding to European Semester recommendations? *ECFIN Economic Brief* 37, lokakuu 2014, Bryssel. Saatavana: [http://publications.europa.eu/resource/cellar/2c5f30de-f1e2-473e-922a-d0dcea16762d.0001.02/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/2c5f30de-f1e2-473e-922a-d0dcea16762d.0001.02/DOC_1), noudettu 6.6.2020.

Deroose, Servaas; Hodson, Dermot ja Kuhlmann, Joost (2007): The legitimization of EMU: Lessons from the years of the euro. *Review of International Political Economy*, 14:5, s. 800-819.

Draghi, Mario (2012): Puhe Global Investment -konferenssissa Lontoossa 26.7.2012. Saatavana: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html> noudettu 22.2.2020.

Efstathiou, Konstantinos ja Wolff, Guntram B. (2018): *Is the European Semester effective and Useful?* Policy Contribution, Issue 9, 6/2018, Bruegel. Saatavana: [https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2018/06/PC-09\\_2018\\_3.pdf](https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2018/06/PC-09_2018_3.pdf), noudettu 28.3.2020.

Efstathiou, Konstantinos ja Wolff, Guntram B. (2019): *What drives national implementation of EU policy recommendations?* Working Paper, Issue 4, 24.4.2019, Bruegel. Saatavana: <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/04/WP4-final-2.pdf>, noudettu 28.3.2020.

Euroopan komissio (2014DE): *Commission Staff Working Document. Assessment of the 2014 national reform programme and stability programme for Germany*. SWD(2014) 406 final, 2.6.2014, saatavana: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/swd2014\\_germany\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/swd2014_germany_en_0.pdf), noudettu 7.6.2020.

Euroopan komissio (2014IT): *Commission Staff Working Document. Assessment of the 2014 national reform programme and stability programme for Italy*. SWD(2014) 413 final, 2.6.2014, saatavana: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/swd2014\\_italy\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/swd2014_italy_en_0.pdf), noudettu 7.6.2020.

Euroopan komissio (2016): *The Macroeconomic Imbalance Procedure. Rationale, Process, Application: A Compendium. Institutional Paper 039*. Saatavana: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/ip039\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip039_en_2.pdf), noudettu 30.5.2020.

Euroopan komissio (2016DE): *Commission Staff Working Document. Country Report Germany 2016*. SWD(2016) 75 final, 26.2.2016, saatavana: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cr2016\\_germany\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cr2016_germany_en.pdf), noudettu 7.6.2020.

Euroopan komissio (2016IT): *Commission Staff Working Document. Country Report Italy 2016*. SWD(2016) 81 final, 26.2.2016, saatavana: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cr\\_italy\\_2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cr_italy_2016_en.pdf), noudettu 7.6.2020.

Euroopan komissio (2017a): Komission tiedonanto: *The Fiscal Compact: Taking Stock*. C(2017) 1200 final, 22.2.2017, saatavana [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1\\_en\\_act\\_part1\\_v3\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1_en_act_part1_v3_0.pdf), noudettu 6.3.2020.

Euroopan komissio (2017b): *Pohdinta-asiakirja talous- ja rahaliiton syventämisestä*. COM(2017) 291, 31.5.2017, saatavana [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu\\_fi.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_fi.pdf), noudettu 10.11.2018.

Euroopan komissio (2018DE): *Commission Staff Working Document. Country Report Germany 2018*. SWD(2018) 204 final, 7.3.2020, saatavana: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-germany-en.pdf>, noudettu 7.6.2020.

Euroopan komissio (2018IT): *Commission Staff Working Document. Country Report Italy 2018*. SWD(2018) 210 final, 7.3.2020, saatavana: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-italy-en.pdf>, noudettu 7.6.2020.

Euroopan komissio (2020a): *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelu*. COM(2020) 55 final, 5.2.2020, saatavana: <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0055:FIN:fi:PDF>, noudettu 30.5.2020.

Euroopan komissio (2020b): *Communication from the Commission the Council on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact*. COM(2020) 123 final, 20.3.2020, saatavana: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2\\_en\\_act\\_part1\\_v3-adopted\\_text.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2_en_act_part1_v3-adopted_text.pdf), noudettu 24.10.2020.

Euroopan komissio (2020DE): *Commission Staff Working Document. Country Report Germany 2020*. SWD(2020) 504 final, 26.2.2020, saatavana: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0504&from=EN>, noudettu 7.6.2020.

Euroopan komissio (2020IT): *Commission Staff Working Document. Country Report Italy 2020*. SWD(2020) 511 final, 26.2.2020, saatavana: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0511&from=EN>, noudettu 7.6.2020.

Euroopan tilintarkastustuomioistuim (2018): *Erityiskertomus. Makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn (MIP) tarkastus*. Saatavana: [https://eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_03/SR\\_MIP\\_FI.pdf](https://eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_03/SR_MIP_FI.pdf), noudettu 30.5.2020.

Euroopan unionin julkaisutoimisto (2014): *Tiivistelmä asiakirjasta Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta*, viimeisin päivitys 10.3.2014, saatavana [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=URISERV%3A1403\\_3](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=URISERV%3A1403_3), noudettu 6.3.2020.

Euroopan unionin neuvosto (2013DE): *Neuvoston suositus Saksan vuoden 2013 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Saksan vuosien 2012–2017 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto*, 9.7.2013. *Euroopan unionin virallinen lehti*, C 217/09, 30.7.2013, s. 42–46.

Euroopan unionin neuvosto (2013IT): *Neuvoston suositus Italian vuoden 2013 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Italian vuosien 2012–2013 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto*, 9.7.2013. *Euroopan unionin virallinen lehti*, C 217/11, 30.7.2013, s. 33–36.



Euroopan unionin neuvosto (2015DE): Neuvoston suositus Saksan vuoden 2015 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Saksan vuoden 2015 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto, 14.7.2015, *Euroopan unionin virallinen lehti*, C 271/01, 18.8.2015, s. 1–4.

Euroopan unionin neuvosto (2015IT): Neuvoston suositus Italian vuoden 2015 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Italian vuoden 2015 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto, 14.7.2015, *Euroopan unionin virallinen lehti*, C 272/16, 18.8.2015, s. 61–65.

Euroopan unionin neuvosto (2017DE): Neuvoston suositus Italian vuoden 2017 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Italian vuoden 2017 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto, 11.7.2017, *Euroopan unionin virallinen lehti*, C 261/05, 9.8.2017, s. 18–22.

Euroopan unionin neuvosto (2017IT): Neuvoston suositus Italian vuoden 2017 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Italian vuoden 2017 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto, 11.7.2017, *Euroopan unionin virallinen lehti*, C 261/11, 9.8.2017, s. 46–52.

Euroopan unionin neuvosto (2019DE): Neuvoston suositus Saksan vuoden 2019 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Saksan vuoden 2019 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto, 9.7.2019, *Euroopan unionin virallinen lehti*, C 301/05, 5.9.2019, s. 24–29.

Euroopan unionin neuvosto (2019IT): Neuvoston suositus Italian vuoden 2019 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Italian vuoden 2019 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto, 9.7.2019, *Euroopan unionin virallinen lehti*, C 301/12, 5.9.2019, s. 69–79.

Euroopan unionin neuvosto (2020): *Statement of EU ministers of finance on the Stability and Growth Pact in light of the COVID-19 crisis*, 23.3.2020. Saatavana: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>, noudettu 24.10.2020.

Eurooppa-neuvoston päätelmät, 21.7.2020, Bryssel. Saatavana: <https://www.consilium.europa.eu/media/45126/210720-euco-final-conclusions-fi.pdf>, noudettu 31.10.2020.

Eurostat (2020a): Yleinen valtionvelka, päivitetty viimeksi 22.10.2020. Saatavana: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_17\\_40/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_17_40/default/table?lang=en), noudettu 9.11.2020.

Eurostat (2020b): Yleinen valtion ali/ylijäämä, päivitetty viimeksi 22.10.2020. Saatavana: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00127/default/table?lang=en>, noudettu 9.11.2020.

Eurostat (2020c): Kokonaistyöttömyysluku, päivitetty viimeksi 8.10.2020. Saatavana: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00203/default/table?lang=en>, noudettu 9.11.2020.

EUT-sopimus 2016 - Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (konsolidoitu toisinto). *Euroopan unionin virallinen lehti*, C 202, 59. vuosikerta, 7.6.2016, s. 47–334.  
Featherstone, Kevin (2016): Conditionality, Democracy and Institutional Weakness: The Euro-crisis Trilemma. *Journal of Common Market Studies*, 54. vuosikerta, vuotuinen arvio, s. 48-64.

Federal Ministry of Finance (2014): German Stability Programme. Huhtikuu 2014. Saatavana: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/sp2014\\_germany\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/sp2014_germany_en_0.pdf), noudettu 13.6.2020.

Federal Ministry of Finance (2016): *German Stability Programme*. Huhtikuu 2016. Saatavana: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester-stability-programme\\_germany\\_2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester-stability-programme_germany_2016_en.pdf), noudettu 13.6.2020.

Federal Ministry of Finance (2018): *German Stability Programme*. Huhtikuu 2018. Saatavana: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-stability-programme-germany-en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-stability-programme-germany-en_0.pdf), noudettu 13.6.2020.

Federal Ministry of Finance (2020): *German Stability Programme*. Huhtikuu 2020. Saatavana: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press\\_Room/Publications/Brochures/2020-04-17-german-stability-programme-2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=9](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2020-04-17-german-stability-programme-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=9), noudettu 13.6.2020.

Fleming, Sam ja Khan, Mehreen (2019): EU finance ministers approve separate 'eurozone budget' tool. *Financial Times* 10.10.2019. Saatavana: <https://www.ft.com/content/1cf66b48-eb35-11e9-a240-3b065ef5fc55>, noudettu 8.11.2020.

Henriksson, Marketta ja Kajaste, Ilkka (2013): Finanssipolitiikan säännöt, EU ja Suomi. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 109. vuosikerta, 4/2013, s. 467–483.

Henriksson, Marketta ja Leino-Sandberg, Päivi (2014): Lohduton labyrintti vai tie talouspoliittiseen täyttymykseen? Talouspolitiikan koordinaatio EU:ssa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 110. vuosikerta, 4/2014, s. 521–548.

Hodson, Dermot (2015): The IMF as a de facto institution of the EU: A multiple supervisor approach. *Review of International Political Economy*, 22:3, s. 570-598.

Hooghe, Liesbet ja Marks, Gary (2019): Grand theories of European integration in the twenty-first century. *Journal of European Public Policy*, 26:8, s. 1113-1133.  
Högenauer, Anna-Lena ja Howarth, David (2019): The democratic deficit and European Central Bank crisis monetary policies. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 26:1, s. 81-93.

IEO - Independent Evaluation Office of the IMF (2016): *The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal: An Evaluation by the Independent Evaluation Office*. International Monetary Fund.

Jayet, Cyril (2020): The Meaning of the European Union and Public Support for European Integration. *Journal of Common Market Studies*, 58:5, s. 1144–1164.

Kajaste, Ilkka (2012): Six pack, two pack, fiscal compact –tiivistyykö euroalueen ohjaus? *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 108. vuosikerta, 2/2012, s. 175–186.

Korkman, Sixten (2005): *Economic Policy in the European Union*. Palgrave Macmillan.

Krampf, Arie (2014): From the Maastricht Treaty to Post-crisis EMU: The ECB and Germany as Drivers of Change. *Journal of Contemporary European Studies*, 22:3, s. 303–317.

Kuoppala, Tuomas (2018): Ministerin varjossa. Erityisavustajien rooli ja suhde virkamiehiin. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, Hallintotiede, pro gradu - tutkielma.

Kurri, Samu (2012): Euroalueen talouspoliittinen koordinaatio: mitä on tehty ja miksi? *Euro & talous*, 1/2012, 9.3.2012, s. 39-51.

Lokdam, Hjalte (2020): ‘We Serve the People of Europe’: Reimagining the ECB’s Political Master in the Wake of its Emergency Politics. *Journal of Common Market Studies*, 58:4, s. 978-998.

Maatsch, Aleksandra (2017): Effectiveness of the European Semester: Explaining Domestic Consent and Contestation. *Parliamentary Affairs*, 70:4, s. 691-709.

Maricut, Adina ja Puetter, Uwe (2018): Deciding on the European Semester: the European Council, the Council and the enduring asymmetry between economic and social policy issues. *Journal of European Public Policy*, 25:2, s. 193-211.

MEF - Ministero dell’Economia e delle Finance (2014): *The 2014 Economic and Financial Document. Italy’s Stability Programme*. 8.4.2014, saatavana: [http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti\\_en/analisi\\_progammazione/documenti\\_programmatici/DEF\\_Section\\_I\\_Italyxs\\_Stability\\_Programme\\_xON-LINEx.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_en/analisi_progammazione/documenti_programmatici/DEF_Section_I_Italyxs_Stability_Programme_xON-LINEx.pdf), noudettu 13.6.2020.

MEF - Ministero dell’Economia e delle Finance (2016): *The 2016 Economic and Financial Document. Italy’s Stability Programme*. 8.4.2016, saatavana: [http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti\\_en/analisi\\_progammazione/documenti\\_programmatici/PdS\\_2016\\_EN.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_en/analisi_progammazione/documenti_programmatici/PdS_2016_EN.pdf), noudettu 13.6.2020.

MEF - Ministero dell'Economia e delle Finance (2019a): *The 2019 Economic and Financial Document. Italy's Stability Programme*. 9.4.2019, saatavana: [http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_progammazione/documenti\\_programmatici/def\\_2019/PdS\\_2019\\_EN.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2019/PdS_2019_EN.pdf), noudettu 13.6.2020.

MEF - Ministero dell'Economia e delle Finance (2019b): Relevant Factors Influencing Public Debt Developments in Italy. Toukokuu 2019. Saatavana: [http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Relevant\\_Factors\\_xENx.pdf](http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Relevant_Factors_xENx.pdf), noudettu 13.6.2020.

MEF - Ministero dell'Economia e delle Finance (2020): The 2020 Economic and Financial Document. Italy's Stability Programme. 24.4.2020, saatavana: [http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti\\_en/analisi\\_progammazione/documenti\\_programmatici/def\\_2020/PdS\\_2020\\_EN.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_en/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2020/PdS_2020_EN.pdf), noudettu 13.6.2020.

Menz, Georg ja Smith, Mitchell P. (2013): Kicking the Can Down the Road to More Europe? Salvaging the Euro and the Future of European Economic Governance. *Journal of European Integration*, 35:3, s. 195-206.

Miller, Peter ja Rose, Nikolas (2008): Chapter 8 Governing Advanced Liberal Democracies. *Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life*. Polity. s. 199-218.

Mody, Ashoka (2018): *Euro Tragedy. A Drama in Nine Acts*. Oxford University Press.

Moschella, Manuela (2015): When Some Are More Equal than Others: National Parliaments and Intergovernmental Bailout Negotiations in the Eurozone. *Government and Opposition*, 52:2, s. 239–265.

Müller, Henriette ja Van Esch, Femke A. W. J. (2020): The contested nature of political leadership in the European Union: conceptual and methodological cross-fertilisation. *West European Politics*, 43:5, s. 1051–1071.

Orpo, Petteri (2018a): Suomen, Alankomaiden, Irlannin, Latvian, Liettuan, Ruotsin, Tanskan ja Viron valtiovarainministerit ottavat yhdessä kantaa talous- ja rahaliiton (EMU) kehittämiseen. Kolumni valtiovarainministeriön verkkosivuilla 6.3.2018, saatavana: <https://vm.fi/-/suomen-alankomaiden-irlannin-latvian-liettuan-ruotsin-tanskan-ja-viron-valtiovarainministerit-ottavat-yhdessa-kantaa-talous-ja-rahaliiton-emu-kehittam>, noudettu 8.11.2020.

Orpo, Petteri (2018b): Kymmenen maata esittää Euroopan vakausmekanismille vahvempaa roolia kriisinhoidossa. Kolumni valtiovarainministeriön verkkosivuilla 2.11.2018. Saatavana: <https://vm.fi/-/kymmenen-maata-esittaa-euroopan-vakausmekanismille-vahvempaa-roolia-kriisinhoidossa>, noudettu 8.11.2020.

Patomäki, Heikki (2012): *Eurokriisin anatomia* -luento Helsingissä 5.3.2012. Tallenne julkaistu maailmantalous -kanavalla YouTubessa 1.4.2012. Saatavana: <https://www.youtube.com/watch?v=wsx9V0kzZ5g>, noudettu 2.5.2020.

Pernaa, Ville (2012): Kevään 2011 eduskuntavaalien pitkät juuret. Teoksessa Pernaa, Ville ja Railo, Erkki (toim.): *Jytky. Eduskuntavaalien 2011 mediajulkisuus*. Kirja-Aurora, s. 9-31.

Pisani-Ferry, Jean; Sapir, André ja Wolff, Guntram (2013): *EU-IMF assistance to euro-area countries: an early assessment*. Bruegel.

Pollack, Mark A. (2003): *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford University Press.

Rehn, Olli (2019): *Kuilun partaalla. Näin euro pelastettiin*. Docendo.

Sajari, Petri (2020): Päätös, joka voi vaarantaa koko EU:n: HS selvitti, mitä tarkoittaa Saksan perustuslakituomioistuimen päätös, joka sai tiistaina Euroopan keskuspankin kauhuihinsa. *Helsingin Sanomat* 9.5.2020, saatavana: <https://www.hs.fi/talous/art-2000006501957.html>, noudettu 5.6.2020.

Saksan liittohallituksen media- ja tiedotustoimisto (2020): *A French-German Initiative for the European Recovery from the Coronavirus Crisis*, lehdistötiedote 18.5.2020, saatavana: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/973812/1753772/414a4b5a1ca91d4f7146eeb2b39ee72b/2020-05-18-deutsch-franzoesischer-erklaerung-eng-data.pdf?download=1>, noudettu 9.6.2020.

Sandbu, Martin (2020): A battle over the EU's fiscal rules is looming. *Financial Times* 17.6.2020, saatavana: <https://www.ft.com/content/343a81b4-0d83-4488-b33b-4d0a2300a52e>, noudettu 24.10.2020.

Savage, James D. ja Howarth, David (2018): Enforcing the European Semester: the politics of asymmetric information in the excessive deficit and macroeconomic imbalance procedures. *Journal of European Public Policy*, 25:2, s. 212-230.

Savage, James D. ja Verdun, Amy (2016): Strengthening the European Commission's budgetary and economic surveillance capacity since Greece and the euro area crisis: a study of five Directorates-General. *Journal of European Public Policy*, 23:1, s. 101-118.

Schmidt, Vivien A. (2018): Rethinking EU Governance: From 'Old' to 'New' Approaches to Who Steers Integration. *Journal of Common Market Studies*, 56:7, s. 1544-1561.

Schmidt, Vivien A. (2019): Politicization in the EU: between national politics and EU political dynamics. *Journal of European Public Policy*, 26:7, s. 1018-1036.

Schwarzer, Daniela (2015): Building the euro area's debt crisis management capacity with the IMF. *Review of International Political Economy*, 22:3, s. 599-625.

- Smeets, Sandrino ja Beach, Derek (2019): Intergovernmentalism and its implications – new institutional leadership in major EU reforms. *Journal of European Public Policy*, DOI: 10.1080/13501763.2019.1699940.
- Smeets, Sandrino ja Beach, Derek (2020): Political and instrumental leadership in major EU reforms. The role and influence of the EU institutions in setting-up the Fiscal Compact. *Journal of European Public Policy*, 27:1, s. 63–68.
- Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta (2012). Saatavana [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302\(01\)&from=FI](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302(01)&from=FI), noudettu 6.3.2020.
- Tiilikainen, Teija (2014): *Who leads the new EMU? Implications of the economic crisis for the EU's institutions*. FIIA Briefing Paper 149, 11.2.2014. Saatavana: <https://www.fii.fi/en/publication/who-leads-the-new-emu>, noudettu 30.5.2020.
- Tooze, Adam (2018): *Crashed. How a Decade of Financial Crises Changed the World*. Allen Lane.
- Verdun, Amy ja Zeitlin, Jonathan (2018): Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice, *Journal of European Public Policy*, 25:2, s. 137-148.
- Weeks, John (2014): Euro Crises and Euro Scams: Trade not Debt and Deficits Tell the Tale. *Review of Political Economy*, 26:2, s. 171–189.
- Wolf, Reinhard (2018): Debt, dignity, and defiance: why Greece went to the brink. *Review of International Political Economy*, 25:6, s. 829-853.
- Zeitlin, Jonathan ja Vanhercke, Bart (2018): Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond. *Journal of European Public Policy*, 25:2, s. 149-174.